COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES

RÉTABLIR L'IMPUTABILITÉ
RECOMMANDATIONS

106-02466/

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES

RÉTABLIR L'IMPUTABILITÉ
RECOMMANDATIONS

Rétablir l'imputabilité
Recommandations

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le Ministre des Travaux publics
et Services gouvernementaux - 2006

N° cat. : CP32-86/3-2006F

ISBN 0-660-970849-8

En vente chez votre libraire local ou auprès des

Éditions et Services de dépôt

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ottawa (Ontario)

KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995

Commandes seulement : 1 800 635-7943

Télécopieur : (613) 954-5779 or 1 800 565-7757

Internet: http://publications.gc.ca

Also issued in English under the title
Restoring Accountability
Recommendations

Commission d'enquête sur
programme de commandites et
les activités publicitaires

Juge John H. Gomery
Commissaire

Commission of Inquiry into the
Sponsorship Program and
Advertising Activities

Justice John H. Gomery
Commissioner

1er février 2006

Son Excellence
La Gouverneure générale du Canada

Madame la Gouverneure,

En ma qualité de Commissaire nommé et mandaté par le décret du conseil C.P. 2004-110, promulgué le 19 février 2004 conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, j'ai terminé mon Enquête et mon analyse concernant le Programme de commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada et je vous soumets respectueusement ce rapport intitulé *Rétablir l'imputabilité* qui contient mes recommandations fondées sur les faits présentés dans mon Rapport factuel publié le 1er novembre 2005, intitulé *Qui est responsable?*

John H. Gomery
Commissaire

Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque ouest
C.P. 608, Montréal (Québec)
H2Z 1X4

Guy-Favreau Complex
200 René-Lévesque Blvd. West
P.O. Box 608, Montreal, Quebec
H2Z 1X4

(514) 283-8093 télécopieur / fax (514) 283-8138

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE

1 INTRODUCTION 3

Le deuxième mandat de la Commission 4
Consultation des Canadiens et des Canadiennes 5
La nécessité de rehausser l'imputabilité 6
Rehausser l'imputabilité devant le Parlement 7
Définir l'imputabilité 9
Changer la culture 10
Structure du rapport 13

2 CE QUI A ÉTÉ FAIT 17

Les initiatives du gouvernement 18
Les changements touchant les sociétés d'État 18
Les propositions de réforme de la *Loi sur la gestion des finances publiques* 20
Mieux définir la responsabilité et l'imputabilité 21
La nouvelle réforme de la gestion 26
Évaluation des réformes 29

3 CE QU'ONT DIT LES CANADIENS ET LES CANADIENNES 37

Le Programme de commandites : problème systémique ou cas particulier? 38
L'imputabilité 40
Assumer ses responsabilités 43
Revitaliser la fonction publique 44
L'application de sanctions 45
La publicité, les commandites et la politique 47
La transparence et l'accès à l'information 47
Une loi sur la dénonciation des fautes 49
D'autres mécanismes d'intégrité 51
Le besoin de changer la culture 52

DEUXIÈME PARTIE : L'IMPUTABILITÉ

4 LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT 57

Le Budget des dépenses 60
L'identité et le rôle de la fonction publique 69
L'imputabilité de la fonction publique 75
Partisanerie politique et imputabilité devant le Parlement 78
Le rôle du Comité des comptes publics 83

5 LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES 93

Les responsabilités législatives du sous-ministre 94
Qui sont les « hauts fonctionnaires »? 95
Les pouvoirs des sous-ministres 98
Désaccord au sujet de l'imputabilité du sous-ministre devant le Comité des comptes publics 101
La responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres 107
Règles concernant la comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires 111
Désaccord entre le ministre et le sous-ministre 112
Rétablir l'importance des fonctions administratives 117
La permanence du poste 118

6 RENFORCER LA CHAÎNE D'IMPUTABILITÉ 125

Les sous-ministres 127
Le Comité des comptes publics 130
Le Conseil du Trésor 132
Le Bureau du vérificateur général 134
Un effort de collaboration 135

7 LE PREMIER MINISTRE, LES MINISTRES ET LEUR PERSONNEL EXONÉRÉ 139

Le Premier ministre 140
Séparer le politique de l'administratif 142
Les fonds de la réserve spéciale 143
Les ministres 145
Le personnel exonéré 148

8 LE BUREAU ET LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ 155
Le Bureau du Conseil privé 156
Le greffier : les premières années 161
Le greffier aujourd'hui 161
Le besoin de réformes 163

TROISIÈME PARTIE : TRANSPARENCE

9 PUBLICITÉ, COMMANDITES ET LOBBYISME 173
Les objectifs de la politique du gouvernement sur la publicité 174
Les changements apportés aux procédures dans le secteur de la publicité 175
Définition de la publicité 176
Supervision de la publicité 178
Quel organisme devrait assurer la supervision des activités publicitaires du gouvernement? 180
L'optimisation des ressources 183
Développement d'une capacité professionnelle 184
Les commandites 186
Un dernier mot sur la publicité et les commandites 188
Supervision du lobbyisme 189

10 TRANSPARENCE ET MEILLEURE GESTION 195
L'accès à l'information 197
Tenue obligatoire de dossiers 198
Modifier la *Loi sur l'accès à l'information* 200
Loi sur la dénonciation 204
Sanctions au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques* 206
Nominations aux sociétés d'État 207
Vérification interne 209

QUATRIÈME PARTIE : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

11 RÉÉQUILIBRER LA RELATION ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT 217
Rappel des recommandations 219

APPENDICES

Appendice A
MANDAT 227

Appendice B
MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF 231

Appendice C
PARTICIPANTS AU PROGRAMME DE RECHERCHE
ET TITRES DES ÉTUDES 241

Appendice D
MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION 245

Appendice E
PARTICIPANTS AUX TABLES RONDES 251

Appendice F
QUESTIONS DE CONSULTATION 257

Appendice G
PERSONNEL DE LA COMMISSION 261

PRÉFACE

Préface et remerciements

En acceptant de présider la Commission d'enquête, j'étais parfaitement conscient de mes limites, notamment de mon manque de qualifications et de connaissance détaillée des institutions politiques canadiennes, du gouvernement et de l'administration publique. Les audiences publiques ont été pour moi un cours intensif dans ces domaines, à mesure que les témoins exposaient en détail la structure du gouvernement fédéral ainsi que les règles, écrites ou non, qui y sont en vigueur. Je savais néanmoins que j'aurais besoin d'en savoir beaucoup plus à ce sujet que je ne pouvais en apprendre durant les audiences.

Dans un procès civil ou pénal, quand le juge est appelé à rendre une décision sur une question exigeant des connaissances très pointues, il s'attend à ce que les parties fassent témoigner des experts qui viendront exprimer des avis sur les aspects techniques de l'affaire et présenter des opinions éclairées. Ces experts déposent également toujours des rapports détaillés expliquant les tenants et aboutissants de leurs conclusions. C'est

ainsi que le juge obtient une éducation suffisante dans un domaine qui lui était jusqu'alors inconnu.

C'est mon expérience de juge de première instance qui m'a fait conclure qu'il serait nécessaire de faire appel à une équipe d'experts possédant l'expérience et les connaissances spécialisées qui me manquaient pour aider les conseillers de la Commission à préparer ce deuxième rapport et ses recommandations.

Le thème qui me revenait continuellement à l'esprit durant les audiences et quand j'ai commencé à analyser la preuve déposée devant la Commission est le lien indispensable entre responsabilité et imputabilité. En novembre dernier, j'ai présenté mes conclusions, fondées sur la preuve recueillie par la Commission, sur qui était responsable des événements faisant l'objet de l'enquête. Dans ce deuxième et dernier rapport, j'exprime mon opinion sur qui devrait être tenu imputable de la gestion de notre système de gouvernement et sur la manière de rendre ce système plus solide et plus transparent. Les recommandations formulées dans ce rapport ont pour objet de rétablir l'imputabilité dans notre système de gouvernement fédéral.

Le premier chapitre de ce rapport est consacré à une description générale des nombreuses sources consultées par la Commission, et le lecteur trouvera dans plusieurs annexes les noms et qualifications des personnes qui nous ont fait bénéficier du fruit de leur savoir, de leur expérience et de leur sagesse. Ce sont des hommes et des femmes qui méritent le qualificatif de grands canadiens, et la Commission sait qu'elle leur doit beaucoup. En son nom et au nom de tous les Canadiens et Canadiennes, nous les remercions très sincèrement de leur contribution.

J'adresse des remerciements spéciaux à M. Raymond Garneau, qui a accepté de présider le Comité consultatif de la Commission, et aux

membres de ce Comité qui a organisé dans cinq villes canadiennes des consultations auprès d'experts de premier plan sur les affaires publiques. Grâce à ces consultations et à l'expérience collective de ses membres, le Comité a été une source inestimable d'information et de conseil. Malgré une vie très active, M. Garneau a accepté de se consacrer pleinement à la tâche consistant à guider le travail du Comité consultatif, ce qu'il a fait avec autant de tact que de talent.

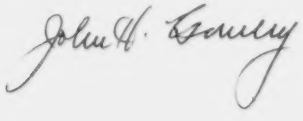
À ma demande, le Comité consultatif a été mis sur pied par M. Donald Savoie, professeur à l'université de Moncton, spécialiste bien connu des institutions gouvernementales canadiennes et de leurs pratiques, et auteur de nombreux ouvrages et articles à ce sujet. Je lui dois des remerciements tout particuliers pour avoir accepté de diriger le programme de recherche de la Commission, tâche dont il s'est acquitté avec une énergie indéfectible et une bonne humeur remarquable. Le professeur Savoie a fait réaliser pour la Commission 17 études qui font partie intégrante de ce rapport et qui ont énormément contribué à ma compréhension des questions complexes dont j'étais saisi. Il a aussi participé à la rédaction de ce rapport. Il n'est que juste de dire que la Commission n'aurait pas pu s'acquitter de son mandat et atteindre ses objectifs sans sa participation.

Beaucoup d'autres personnes, employées par la Commission ou engagées à contrat pour lui fournir leurs services, ont travaillé avec ardeur et diligence pour produire ce rapport à la date prévue. Je ne veux pas commencer à les remercier individuellement, par crainte d'en oublier une ou deux, mais je les assure toutes de ma profonde gratitude.

Finalement, je tiens à remercier tous les Canadiens et Canadiennes qui se sont adressés à la Commission, par courrier ou par courriel, pour exprimer leur avis sur son travail ou pour proposer leurs conseils et suggestions. La Commission s'est efforcée d'accuser réception de chaque communication et elle présente ses excuses aux quelques

personnes pour qui elle n'a pas pu le faire. Que chacun sache toutefois que tous les messages ont été sérieusement pris en considération. Durant les audiences et pendant la période des consultations publiques, la Commission n'a pas manqué de remarquer l'intérêt considérable que suscitait son travail dans la population.

Les avis exprimés par les citoyens sur la manière d'éviter les erreurs dans l'administration publique et sur les réformes qui permettraient d'atteindre cet objectif sont importants et utiles, aujourd'hui et pour l'avenir. Ces avis, conjugués aux analyses des spécialistes qui m'ont conseillé, m'ont aidé à formuler mes recommandations. Je crois que celles-ci seront utiles pour clarifier et renforcer l'imputabilité respective des fonctionnaires et des élus et la manière dont les deux groupes collaborent.



PREMIÈRE PARTIE

CONTEXTE

1

PREMIER CHAPITRE

INTRODUCTION

Durant l'une des séances de consultation organisées par le Comité consultatif de la Commission avant la préparation de ce rapport, un participant nous a remis un court texte dans lequel on trouvait à plusieurs reprises en majuscules et en caractères gras la question suivante : « Où étaient les parlementaires? » C'était une question légitime qui mettait en relief l'une des principales défaillances de la gestion du Programme de commandites : le fait que le Parlement n'a pas joué son rôle traditionnel et historique de surveillant des dépenses effectuées par la branche exécutive du gouvernement. Cette défaillance provenait de deux facteurs : le fait que le Programme de commandites était à toutes fins utiles invisible parce qu'il avait été soustrait à la procédure habituelle d'approbation parlementaire préalable des dépenses publiques; et le déséquilibre de pouvoir qui s'était établi entre la branche exécutive du gouvernement (représentée dans ce cas par le cabinet du Premier ministre) et des institutions parlementaires telles que le Comité des comptes publics, chargées d'obliger la branche exécutive à rendre compte de sa gestion des deniers publics.

La Commission a intitulé son deuxième rapport *Rétablir l'imputabilité*. Comme on pourra le constater, ses recommandations visent à rétablir l'imputabilité en rééquilibrant la relation entre le gouvernement et le Parlement et en assurant plus de transparence dans les activités du gouvernement.

Le deuxième mandat de la Commission

Dans le *Rapport factuel* qu'elle a publié le 1er novembre 2005, la Commission confirme les constatations exposées dans le rapport publié deux ans auparavant par la vérificatrice générale. Elle y montre que le Programme de commandites lancé par le gouvernement au printemps de 1996 avait été très mal géré, et aussi que qu'il y avait eu une défaillance dans l'attribution de l'imputabilité et de la responsabilité à l'égard des fautes commises.

Au titre de son deuxième mandat (voir l'annexe A : Mandat), la Commission est appelée à formuler des recommandations, à partir des faits révélés dans son premier rapport, sur un certain nombre de questions, notamment « la responsabilité des ministres et des fonctionnaires, selon la recommandation de la vérificatrice générale du Canada », la dénonciation des fautes, la législation sur l'accès à l'information et « l'efficacité du régime actuel de reddition de comptes en ce qui concerne les sociétés d'État ». La Commission est également invitée à formuler des recommandations visant à « prévenir la mauvaise gestion des futurs programmes de commandites ou activités publicitaires, en tenant compte des mesures que le gouvernement du Canada a annoncées le 10 février 2004 ».

Ce rapport concerne uniquement le deuxième mandat de la Commission - qui constitue un programme très ambitieux car il l'invite à formuler des recommandations sur certaines des questions fondamentales auxquelles sont aujourd'hui confrontés les gouvernements des sociétés occidentales, concernant par exemple la transparence, la reddition de

comptes, les relations entre politiciens et fonctionnaires, et les fonctions devant être attribuées au Parlement et aux parlementaires, premiers défenseurs de l'intérêt public.

Consultation des Canadiens et des Canadiennes

Pour s'acquitter de son mandat, la Commission a pu tirer parti de la sagesse et de l'expérience de nombreuses personnes. Un comité consultatif composé de Canadiens et Canadiennes de grande réputation et jouissant d'une vaste expérience de la chose publique (appendice B) a guidé le programme de recherche de la Commission afin d'examiner en détail ses grands thèmes de réflexion (appendice C). Le comité a commandé 17 études à des universitaires et spécialistes de premier plan sur les diverses questions mentionnées dans le mandat de la Commission. En outre, celle-ci a recueilli des mémoires d'organisations diverses, de particuliers, de ministères et d'organismes publics (appendice D), et elle a créé un site Web spécial pour permettre aux citoyens de lui communiquer directement leur opinion, en les invitant à lui adresser leurs remarques et suggestions, par Internet ou par écrit. Les Canadiens et Canadiennes ont répondu avec enthousiasme à cette invitation. Le nombre de réponses obtenues aux questions publiées sur le site Web, ainsi que la qualité des recommandations formulées, ont largement dépassé les attentes. On en trouvera un échantillon au troisième chapitre de ce rapport.

Le comité consultatif a également organisé dans cinq villes des tables rondes avec des experts de premier ordre et des personnes ayant une longue expérience de la chose gouvernementale et de l'administration publique à divers niveaux (appendice E). Ces discussions ont été extrêmement utiles pour recueillir des suggestions et cerner les écueils éventuels des recommandations envisageables. En fin de compte, ces consultations m'ont beaucoup aidé à préparer ce rapport. Bon nombre des personnes ayant participé à ces initiatives trouveront des preuves de leur contribution dans les pages qui suivent.

La nécessité de rehausser l'imputabilité

Les témoignages recueillis par la Commission durant les audiences publiques l'ont amenée à poser un certain nombre de questions et à faire plusieurs constations, l'une des plus importantes étant que personne ne s'est proposé pour accepter la responsabilité de la gestion ou, plus exactement, de la mauvaise gestion, du Programme de commandites. Comme le Canada possède en théorie un régime de gouvernement responsable, comment se fait-il que personne n'ait été prêt à accepter la responsabilité de ce qui s'était mal passé? Des ministres ont montré du doigt des fonctionnaires, tout comme l'a fait le personnel politique exonéré du cabinet du Premier ministre (CPM) et des cabinets ministériels. Des fonctionnaires, quant à eux, ont montré du doigt des politiciens et leur personnel exonéré, voire d'autres fonctionnaires. À première vue, on est tenté de conclure que la doctrine de responsabilité ministérielle est devenue un processus de déni mutuel. Ceci explique les thèmes fondamentaux de ce rapport : attribuer et préciser les responsabilités, et rétablir l'imputabilité au sein du gouvernement. J'ai acquis la conviction que rehausser l'imputabilité, à la fois au sein du gouvernement et entre le gouvernement et le Parlement, est une réforme essentielle que l'on ne pourra entreprendre qu'en rééquilibrant la relation entre le gouvernement et le Parlement et en redéfinissant la relation entre les fonctionnaires et l'exécutif. Il est aujourd'hui indispensable de renforcer le pouvoir du Parlement afin qu'il exerce son rôle traditionnel de gardien du Trésor public et de défenseur de l'intérêt public.

Il me paraît nécessaire d'insister immédiatement sur certaines constations essentielles. Premièrement, durant les discussions des tables rondes et dans les messages adressés par Internet ou par écrit à la Commission, maints Canadiens et Canadiennes ont dit qu'il ne serait pas souhaitable de renforcer les procédures bureaucratiques ou la réglementation. Rehausser l'imputabilité n'exige pas nécessairement plus de mécanismes de contrôle et de supervision. Deuxièmement,

plusieurs des experts consultés ont souligné que les ministres et les fonctionnaires préfèrent centrer leur attention sur les questions de politiques publiques et de gestion plutôt que sur les fautes passées ou des sanctions. Considérant ce qui s'est passé dans la mise en œuvre du Programme de commandites, il est compréhensible qu'ils souhaitent se tourner vers l'avenir plutôt que de ressasser les échecs du passé. L'élaboration des politiques et la gestion sont prospectives, alors que l'imputabilité est rétrospective. Centrer son attention sur les changements à apporter et les réformes à mettre en œuvre pour répondre à l'intérêt public ne doit pas faire oublier que le public et les parlementaires, notamment ceux de l'opposition, attachent beaucoup d'importance à ce que le gouvernement rende des comptes quand les choses vont mal. Les deux points de vue sont légitimes.

Rehausser l'imputabilité devant le Parlement

L'une des caractéristiques les plus remarquables du *Rapport factuel* de la Commission est l'absence quasi totale de participation du Parlement ou des parlementaires à la supervision du Programme de commandites et aux activités publicitaires du gouvernement avant 2000, quand les premiers signes de mauvaise gestion ont commencé à apparaître publiquement. Le Programme de commandites avait été conçu au CPM mais c'est le ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) qui avait été chargé de le mettre en œuvre et de le gérer. Par conséquent, le Premier ministre aurait dû rendre compte devant le Parlement des deniers publics dépensés pour financer le Programme, qui relevait de son contrôle pendant les premières années, et le ministre de TPSGC aurait dû rendre compte devant le Parlement des fautes commises dans l'administration du Programme. Or, pendant plus de quatre ans après le lancement du Programme, en février 1996, quasiment aucune question ne leur a été posée à l'un ou à l'autre sur ce qui s'avérerait plus tard avoir été un cas flagrant de mauvaise gestion.

Le Parlement a failli dans son rôle traditionnel de gardien du Trésor public pour deux raisons. Premièrement, il n'a pas été informé de l'intention du gouvernement de financer des commandites. Pendant les trois premières années, celles-ci l'ont été au moyen d'une réserve spéciale placée sous le contrôle exclusif du Premier ministre, sans que le Parlement ait jamais la possibilité de se pencher sur cette dépense. Par la suite, dans les budgets déposés devant le Parlement pour octroyer des fonds à cette fin à TPSGC, les sommes n'ont pas été adéquatement circonscrites comme étant destinées aux commandites. Deuxièmement, les fonctionnaires qui auraient normalement pu attirer l'attention sur les irrégularités administratives étaient évidemment peu enclins à poser des questions sur la gestion d'un programme perçu comme l'une des toutes premières priorités d'un CPM tout-puissant.

Ces deux facteurs — manque général de transparence des dépenses gouvernementales et hésitation des fonctionnaires à attirer l'attention sur les irrégularités commises, à cause de la concentration croissante du pouvoir politique au sein du CPM — sont des faiblesses du régime de gouvernement canadien actuel. Et ce sont des faiblesses qui se sont aggravées pendant les dernières décennies, ce qui a entraîné une réduction et une distorsion des notions de responsabilité ministérielle et d'imputabilité par rapport à la manière dont elles étaient envisagées dans le passé. L'érosion de la responsabilité ministérielle est directement reliée à une diminution correspondante du rôle de contrepoids que doit jouer le Parlement face au pouvoir de la branche exécutive du gouvernement canadien.

Un message fondamental est continuellement revenu durant les consultations de la Commission : il faut rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement. Il faut rétablir et renforcer le pouvoir du Parlement d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Ce message avait été entendu durant la phase I des audiences publiques, et il a été répété durant les consultations du Comité consultatif et dans les

études commandées par la Commission. Si ce rapport réussit à provoquer un débat public débouchant sur un rééquilibrage de la relation entre le Parlement et le gouvernement, on pourra considérer que la Commission, ne serait-ce que pour cette seule raison, a fait œuvre utile.

Renforcer le rôle traditionnel des parlementaires devrait contribuer dans une certaine mesure à rétablir la confiance des Canadiens dans leurs institutions politiques et administratives, laquelle est actuellement bien faible. Cela contribuerait à renouveler le sentiment d'amour-propre et de dignité que méritent des députés. Et cela rétablirait le respect du public à leur égard.

Définir l'imputabilité

La Commission a lancé ses consultations publiques en publiant un document de réflexion visant à solliciter des opinions et commentaires sur différentes questions. Dans ce contexte, elle a défini l'imputabilité comme étant le fait que « la personne appelée à rendre des comptes doit expliquer et accepter les responsabilités associées à l'exécution du mandat qui lui est confié en fonction de ce qu'on attend d'elle ».

Malgré cette définition, et d'autres, bien des gens estiment qu'il y a un fossé entre la manière dont on envisage l'imputabilité du gouvernement à Ottawa et la manière dont on l'envisage dans la population. La Commission a entendu à de très nombreuses reprises des gens d'Ottawa donner leur opinion à ce sujet, que l'on peut généralement résumer comme suit :

> Il ne s'agit pas de désigner un coupable, de trouver qui acceptera ou refusera d'assumer la responsabilité des actions qui ont mal tourné, ni d'expliquer pourquoi il est parfois difficile pour les députés de désigner le responsable d'un plan d'action particulier. À mon avis, les véritables questions que les parlementaires doivent se poser sont les suivantes : qui est responsable devant le Parlement?...[1]

L'opinion exprimée par d'autres Canadiens sur le site Web de la Commission et lors des consultations en tables rondes est axée sur la nécessité de désigner clairement qui est responsable quand quelque chose ne va pas, et de dire qui doit être blâmé. Un répondant du Manitoba s'est exprimé ainsi à ce sujet sur le site Web :

> [Traduction]
>
> Quand on découvre qu'un agent public a mal géré les fonds publics, il devrait subir de vraies conséquences comme perdre son emploi, perdre sa pension de retraite (et certainement pas obtenir de grosses indemnités de départ), voire aller en prison. À l'heure actuelle, il reçoit simplement une tape sur la main et peut continuer à agir comme il l'a toujours fait.

On constate un manque d'uniformité notable entre les définitions théoriques de la responsabilité, de l'obligation de s'expliquer et de l'imputabilité avancées par le gouvernement, par les fonctionnaires et par les universitaires. Un cynique pourrait dire que chaque définition dépend des intérêts de qui la propose ou des circonstances particulières auxquelles elle s'applique. Les élus et les fonctionnaires en sont donc réduits à interpréter eux-mêmes ces notions dans leur vie professionnelle, et cette ambiguïté peut rendre la vie bien difficile aux gens qui se consacrent au service de l'État. Il faut des définitions claires et simples.

Changer la culture

La très grande majorité des fonctionnaires essayent de faire leur travail correctement et efficacement, de bonne foi, et le régime de gouvernement canadien repose sur des institutions politiques solides, ayant une histoire longue et parfaitement honorable de service public. Le Programme de commandites ne concernait qu'une proportion minuscule des dépenses annuelles du gouvernement. Sa mauvaise

gestion fut une aberration. La majorité des dépenses du gouvernement fédéral sont bien gérées et les citoyens obtiennent généralement les services voulus. Le succès des institutions politiques et administratives canadiennes dépend en grande mesure des personnes qui désirent se mettre au service du public et exige que l'on s'assure qu'elles puissent travailler comme il faut. La Commission espère que ce rapport aidera les fonctionnaires à mieux gérer les affaires de l'État, dans l'intérêt de la population, et que cette amélioration contribuera à son tour à resserrer les liens entre le citoyen et le gouvernement fédéral. La Commission n'a pas l'intention de recommander de solutions radicales ni de proposer une transformation profonde de notre régime parlementaire ou une refonte complète de la doctrine de responsabilité ministérielle. Elle se propose plutôt d'éclaircir ce concept et, en ce qui concerne les cas de mauvaise gestion, de faire en sorte que ceux et celles qui sont chargés d'obliger les gens à rendre des comptes soient mieux à même de le faire.

Les problèmes constatés dans la gestion du Programme de commandites sont troublants pour deux raisons : ils ont révélé un effondrement des normes d'éthique, et ils ont persisté pendant longtemps avant qu'on y mette fin. Toutefois, imposer de nouveaux règlements ou créer de nouveaux organismes de supervision ne saurait être la bonne solution. Il faut en effet que les gestionnaires puissent continuer à gérer, mais on doit les obliger à mieux rendre compte de la manière dont ils utilisent ce pouvoir. Il faut par ailleurs que la manière dont on les oblige à rendre compte donne au citoyen l'assurance que sa fonction publique est à la hauteur des normes qu'exige une administration moderne, normes qui doivent obligatoirement comprendre la probité et l'impartialité politique.

On trouve dans le *Rapport factuel* une description détaillée de la culture administrative et politique ayant entouré le Programme de commandites, culture qui a toléré, voire encouragé, les pratiques

contractuelles ayant entraîné des abus. C'est cette culture qui doit changer, mais le changement ne résultera pas de vœux pieux. Une culture politique et administrative est le produit des normes, des valeurs et des opinions de ses membres, ainsi que des forces et des pressions qu'ils subissent dans leur environnement de travail. La culture ne peut changer si les attitudes des participants ne changent pas, et cela exige un changement de l'environnement.

La culture administrative qui a permis les abus du Programme de commandites ne pourra s'améliorer que si les sous-ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'organismes publics et de sociétés d'État sont fermement déterminés à mettre plus l'accent sur l'efficience et la probité de l'administration financière et sur la volonté d'accepter leur responsabilité. Pour ce faire, il faut nécessairement instaurer un environnement dans lequel les dirigeants de l'appareil administratif de gouvernement assument sérieusement la responsabilité de leur gestion. Il faut qu'ils sachent qu'ils seront tenus responsables de toute défaillance dans leur gestion des deniers publics. Il faut enfin rehausser le rôle que doivent jouer le Parlement et les comités parlementaires dans la supervision de l'administration financière en imposant une sérieuse reddition de comptes, notamment de la part des hauts fonctionnaires.

Le Parlement accorde des pouvoirs et des ressources aux fonctionnaires en adoptant des textes de loi. Il a le droit et le devoir de s'assurer, et d'assurer à la satisfaction de la population à qui il devra ultimement rendre des comptes, que chaque ministre et sous-ministre utilise ces pouvoirs et ressources conformément à son intention. Attribuer clairement la responsabilité des décisions, en imposant en même temps un mécanisme efficace et public de reddition de comptes, devrait engendrer des changements dans la culture administrative. Si les ministres, les sous-ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'organismes publics et de sociétés d'État savent qu'une plus grande transparence les obligera à rendre des comptes en public et de manière

efficace, et si le rôle du Parlement est renforcé pour obtenir cette reddition de comptes, la transformation de la culture administrative devrait à terme réduire la nécessité d'imposer des mécanismes centraux de contrôle et de réglementation.

Structure du rapport

Ce rapport contient quatre parties. La première est consacrée aux réformes mises en œuvre par le gouvernement depuis la création de cette Commission, le 10 février 2004, et aux suggestions que les Canadiens et Canadiennes ont adressées à la Commission sur ce qu'il faut faire.

La deuxième partie concerne l'imputabilité. On y trouvera une description de l'assise constitutionnelle, juridique et administrative de la responsabilité et de l'imputabilité des ministres et des hauts fonctionnaires. La Commission y examine dans quelle mesure le Parlement est capable d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses politiques, de ses programmes et de ses dépenses, ainsi que les changements qui s'imposent à ce chapitre. Cette partie est consacrée à des questions de gestion de la fonction publique et à la nécessité d'attribuer plus clairement la responsabilité et l'imputabilité. On y examine également le rôle du cabinet du Premier ministre, du Bureau du Conseil privé et du greffier du Conseil privé, qui agit aussi comme secrétaire du Cabinet. On y traite enfin du rôle des sous-ministres.

La troisième partie est consacrée à des questions d'ordre plus opérationnel, c'est-à-dire la gestion future des activités publicitaires et des commandites, ainsi que le lobbyisme. La Commission examine diverses mesures destinées à rehausser la transparence, notamment des mesures législatives concernant l'accès à l'information, la dénonciation des fautes, les sanctions en cas de défaillance à l'égard des critères de bonne administration financière, et les nominations aux conseils d'administration des sociétés d'État. Cette partie se termine sur les changements récemment apportés au système de vérification interne.

La quatrième partie regroupe toutes les recommandations formulées par la Commission dans le rapport. Ces recommandations sont destinées à rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement, à mieux attribuer la responsabilité et à renforcer l'imputabilité dans l'intérêt public.

Notes du premier chapitre

1 Témoignage de James R. Mitchell, Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des finances nationales, fascicule n° 28 (28 septembre 2005), p. 7.

2

DEUXIÈME CHAPITRE

CE QUI A ÉTÉ FAIT

En vertu de son mandat, la Commission est appelée à formuler des recommandations tenant compte des initiatives annoncées par le gouvernement du Canada le 10 février 2004. Depuis lors, le gouvernement a déposé plusieurs documents et pris diverses mesures pour renforcer les mécanismes de responsabilité et d'imputabilité. Certaines de ces mesures portent directement sur les questions dont la Commission est saisie et il n'est donc pas possible de formuler des recommandations à leur sujet sans d'abord les examiner.

Rien ne me ferait plus plaisir que de pouvoir n'écrire qu'une seule phrase dans ce deuxième rapport : « Le gouvernement a fait tout ce qu'il faut et il n'y a rien à ajouter ». Bien que les rapports récemment déposés soient généralement souhaitables, tout comme les mesures prises pour rehausser la responsabilité et l'imputabilité et améliorer les pratiques de gestion, il y a encore beaucoup à faire. Les réformes entreprises ne vont pas assez loin pour rétablir l'imputabilité et rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement.

Les initiatives du gouvernement

Le 18 février 2004, quand le gouvernement a annoncé sa décision de créer cette Commission d'enquête, il a aussi dévoilé un train de mesures en réponse au rapport de la vérificatrice générale sur les commandites et les activités publicitaires.[1] Deux mois plus tard, il décidait d'abolir le Programme de commandites et de démanteler Communication Canada, l'agence qui avait été désignée en 2002 pour gérer le Programme.[2] Outre les mesures annoncées le 10 février, le gouvernement décidait peu après la reprise des travaux parlementaires d'activer le Comité des comptes publics de la Chambre des communes pour lui permettre de se pencher le plus rapidement possible sur le rapport de la vérificatrice générale. Il nommait également un conseiller spécial chargé du recouvrement de fonds en lui donnant le mandat d'étudier « tous les recours envisageables, dont des poursuites civiles, pour recouvrer les fonds qui auraient pu être versés indûment à certaines parties »[3].

Les changements touchant les sociétés d'État

En même temps, le gouvernement annonçait une revue de la gouvernance des sociétés d'État, sous la direction du président du Conseil du Trésor. Cette revue était destinée à renforcer les comités de vérification, à examiner les possibilités d'assujettissement de toutes les sociétés d'État aux dispositions de la législation sur l'accès à l'information, à faire le point sur le régime actuel d'imputabilité, et à assurer l'application uniforme à toutes les sociétés d'État des dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*[4].

Le rapport du Conseil du Trésor sur les sociétés d'État fut déposé le 17 février 2005[5]. Il contenait 31 « mesures », ou recommandations, concernant un large éventail de questions allant de la législation sur l'accès à l'information aux questions générales de gouvernance. Le gouvernement proposait de déposer un projet de loi pour bien séparer

les deux fonctions de président-directeur général (PDG) et de président du conseil d'administration; revoir la nomination de fonctionnaires aux conseils d'administration des sociétés d'État afin de limiter ou d'éliminer leur participation; et prendre des mesures pour exiger que le PDG soit le seul représentant de la haute direction devant le conseil d'administration. Il annonçait également son intention de modifier la législation pertinente pour autoriser la nomination du vérificateur général du Canada comme vérificateur externe ou covérificateur de toutes les sociétés d'État et donner à son bureau le pouvoir d'entreprendre des vérifications spéciales dans toutes les sociétés d'État. En ce qui concerne le processus de nomination, il était dit dans le rapport que :

> Le gouvernement devra obtenir des références pour tous les candidats à un poste d'administrateur ou de président. Dans le cas des premiers dirigeants, le comité de nomination devra faire de même pour tout candidat qu'il propose au gouvernement. Le gouvernement continuera en outre de vérifier les antécédents et de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avant de procéder à une nomination . . . [et] collaborera étroitement avec les comités parlementaires afin d'établir un processus réaliste d'examen des nominations qui ne retardera pas indûment les nominations nécessaires.[9]

Le rapport révèle l'intention du gouvernement, par souci de transparence, de veiller à ce que son Budget principal des dépenses indique clairement les sommes attribuées à chaque société d'État recevant des crédits parlementaires. On y invite instamment le gouvernement à étendre, par décret du conseil, l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à 10 des 18 sociétés d'État qui n'y sont pas encore assujetties. On y recommande de ne pas appliquer cette Loi à sept autres sociétés d'État jusqu'à ce que le gouvernement ait adopté des mécanismes pour protéger leurs informations sensibles sur le plan

commercial, et de maintenir l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada en dehors du champ d'application de la Loi « pour l'instant » à cause de sa structure fédérale-provinciale[7]. On y invite enfin le gouvernement à modifier la Loi pour protéger les sources d'information des journalistes.

Le rapport a généralement été bien accueilli par les médias et les parties intéressées. Les membres du Comité consultatif de la Commission en ont généralement appuyé les conclusions. Par conséquent, la Commission n'entend pas contester de manière fondamentale les constatations et mesures présentées dans le rapport. Cela dit, deux questions méritent que l'on s'y arrête : la nomination des administrateurs et la nomination du PDG. Nous abordons ces questions plus loin dans ce rapport.

Les propositions de réforme de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Le gouvernement s'était également engagé à produire avant le 30 septembre 2004 un rapport sur la réforme de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et un autre sur les méthodes susceptibles d'exprimer plus clairement et de manière plus compréhensible les notions de responsabilité et d'imputabilité des ministres et des fonctionnaires, ainsi que sur l'interface entre les deux.[8] Les deux rapports furent déposés le 25 octobre 2005.

Le premier rapport, concernant la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est axé sur la non-conformité, la mauvaise gestion, les sanctions disciplinaires et administratives, les sanctions pénales, le recouvrement des fonds perdus, et l'amélioration du respect des règles de gestion[9]. Il en ressort que les mécanismes législatifs et administratifs existant pour faire face à la mauvaise gestion sont sains. Le problème vient de « l'accumulation des règles et des politiques »[10]. Il importe donc de faire preuve de « constance » pour s'attaquer aux cas de mauvaise gestion,

et il s'ensuit que « la responsabilité doit partir d'en haut »[11]. C'est seulement ainsi, soutient le gouvernement, que l'on parviendra à changer la culture et les valeurs. Autrement dit, la position du gouvernement est la suivante : s'il y a des problèmes à cet égard, ils n'émanent pas des mécanismes législatifs et administratifs mais plutôt d'un manque de leadership aux paliers supérieurs de gestion, d'une hésitation à prendre les décisions de gestion difficiles et d'une inaptitude à « communiquer efficacement » pour rehausser la confiance dans l'appareil de conformité du gouvernement[12].

Mieux définir la responsabilité et l'imputabilité

Le deuxième rapport du Conseil du Trésor au Parlement, intitulé *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, est axé sur la théorie et la pratique de la responsabilité ministérielle et le rôle du Parlement[13]. On y dit que plusieurs mesures ont été prises depuis décembre 2003 pour rehausser l'imputabilité, notamment en essayant de mieux énoncer les attentes en matière de gestion et en prenant des mesures pour améliorer la gestion financière.

On trouve dans ce rapport une explication de la doctrine de responsabilité ministérielle, ainsi qu'une définition des concepts fondamentaux qui la sous-tendent, soit *responsabilité*, *responsabilisation* et *obligation de s'expliquer*. Il vaut la peine d'indiquer ici quelles sont ces définitions car elles reflètent la pensée du gouvernement, ce qui a une incidence directe sur la suite de ce rapport.

- La *responsabilité*, outre qu'elle désigne la relation constitutionnelle qui unit les ministres à la Chambre, dans un gouvernement responsable, fait également référence à la sphère à l'intérieur de laquelle le titulaire d'une charge publique (élu ou non) peut exercer ses fonctions et qui est définie par les pouvoirs particuliers accordés au titulaire de cette charge publique par la loi ou par délégation.

- La *responsabilisation* est le moyen utilisé pour expliquer et exercer une responsabilité. Elle sous-entend qu'il faut rendre compte de la façon dont les responsabilités ont été exercées; prendre des mesures correctives et régler tout problème qui a été relevé; et, selon les circonstances, accepter les conséquences personnelles si la situation est attribuable aux actions ou omissions du titulaire de la charge publique.

- L'*obligation de s'expliquer* fait référence à l'obligation d'informer et d'expliquer. Elle a une moindre portée que la responsabilisation en ce sens qu'elle ne comporte ni la responsabilité de prendre des mesures ni les conséquences personnelles associées à la responsabilisation.[14]

On traite également dans ce rapport du gouvernement du rôle que joue le Parlement dans l'attribution de la responsabilité et dans la reddition de comptes par le gouvernement. On y indique que, même si c'est le Premier ministre qui a la responsabilité d'organiser le Cabinet, le Parlement joue un rôle important dans l'attribution des responsabilités ministérielles par l'adoption des lois organiques des ministères. On y précise en outre que le Parlement a approuvé la *Loi sur la gestion des finances publiques*, texte fondamental guidant l'action des fonctionnaires et pierre angulaire du cadre juridique de la gestion financière.

On réitère dans le rapport la manière dont la notion de responsabilité ministérielle est envisagée depuis longtemps au sein du gouvernement, et il vaut encore une fois la peine de reproduire *in extenso* le passage exposant la position du gouvernement.

> L'obligation d'un ministre de rendre compte de son ministère devant le Parlement signifie que tous les actes du ministère — qu'ils se rapportent aux politiques ou à l'administration, qu'ils soient effectués par le ministre personnellement ou par des fonctionnaires non élus sous son autorité ou en vertu des pouvoirs que leur confère la loi — sont considérés comme des actes du ministre

> responsable. Si le Parlement a des questions ou des préoccupations à soulever, le ministre doit s'en occuper et lui fournir toute information ou explication nécessaire et appropriée. (Ainsi, l'obligation de rendre compte comprend toujours l'obligation de s'expliquer.) Si quelque chose tourne mal, le ministre doit s'engager devant le Parlement à apporter les correctifs. Et selon les circonstances, si en agissant différemment le ministre aurait pu permettre d'éviter le problème, il peut être tenu d'en accepter les conséquences personnelles[15].

Cette doctrine n'exige pas que le ministre soit au courant de tout ce qui se passe dans son ministère. On précise cependant que, « même si les responsabilités peuvent, et doivent souvent en fait, être déléguées, ce n'est pas le cas de l'obligation ministérielle de rendre compte » et que « l'obligation de rendre compte diffère du blâme »[16].

On affirme dans le rapport que « les fonctionnaires, comme tels, n'ont pas d'identité constitutionnelle indépendante de leur ministre »[17]. De ce fait, les fonctionnaires, dont les sous-ministres, comparaissent toujours devant les comités parlementaires au nom de leur ministre. On affirme clairement que chaque sous-ministre doit rendre des comptes à son propre ministre et, en fin de compte, au Premier ministre par le truchement du greffier du Conseil privé qui est également le secrétaire du Cabinet. Même si le Parlement attribue des obligations aux sous-ministres dans certains domaines, par le truchement de textes de loi, cela n'engendre pas en soi une relation d'imputabilité entre le sous-ministre et le Parlement. On précise enfin que, même si le Parlement crée de nombreuses obligations légales, il n'a pas pour autant le pouvoir de surveiller la conformité aux lois ou de mettre les lois en application.

Le gouvernement affirme qu'il existe dans le régime canadien un vaste éventail de moyens pour obliger les ministres à rendre des comptes. Il

mentionne ainsi que le Parlement contrôle les deniers publics, qu'il détient le droit exclusif d'autoriser la perception d'impôts et la dépense de fonds publics, et qu'il a le pouvoir d'ordonner la vérification des comptes et d'examiner les projets de loi. Il souligne par ailleurs l'importance de la Période des questions, en disant que c'est probablement « son plus puissant instrument de responsabilisation »[18]. Il fait également référence au rôle que jouent les comités parlementaires et le Bureau du vérificateur général pour forcer les ministres à rendre des comptes.

On aborde également dans le rapport diverses questions concernant l'organisation de l'appareil gouvernemental. Le Bureau du Conseil privé y est décrit comme étant le « ministère du Premier ministre », et le greffier du Conseil privé, comme étant non seulement le « secrétaire du Cabinet et… chef de la fonction publique » mais aussi le « sous-ministre du Premier ministre »[19].

Le gouvernement indique comment les ministres peuvent exercer une influence sur leur ministère, en citant un ancien greffier de grande réputation, Gordon Osbaldeston :

> … donner « l'orientation générale » concernant les priorités, tant stratégiques qu'administratives, ainsi que « l'orientation spécifique » du ministère en ce qui a trait aux priorités clés; examiner et signer des documents du Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor et des modifications aux règlements qui consolident l'orientation qu'ils ont donnée; approuver les annonces publiques et la correspondance; assurer le suivi auprès de responsables ministériels, par l'intermédiaire du sous-ministre, de questions précises soulevées par des citoyens, des députés et d'autres ministres; communiquer avec d'autres intervenants gouvernementaux au sujet de toute question importante ayant une incidence sur le ministère, le Parlement, le public et le Cabinet.[20]

Le gouvernement affirme que les voies de communication entre le ministre et son ministère doivent être « claires et cohérentes » et il ajoute ceci :

> En général, les communications entre le ministre et son cabinet et les fonctionnaires du ministère doivent être coordonnées par le bureau du sous-ministre. Il y aura des circonstances où cela ne sera pas possible, ou encore lorsqu'on conviendra de privilégier d'autres approches. Il sera toujours important que les ministres et les sous-ministres prévoient les mécanismes de contrôle nécessaires pour s'assurer qu'ils reçoivent l'information requise pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives.[71]

Le rôle du personnel exonéré, affirme le gouvernement, est de prodiguer au ministre des conseils stratégiques et partisans. Toutefois, le personnel exonéré ne fait pas partie de l'exécutif et on dit qu'il est « exonéré » précisément parce qu'il n'est pas assujetti aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En conséquence, le personnel exonéré « n'est pas autorisé à donner des directives aux fonctionnaires »[72].

La fonction gouvernementale a connu une expansion considérable au cours des 50 dernières années. Aujourd'hui, le gouvernement du Canada dépense près de 200 milliards de dollars par an, fonctionne avec 200 ministères et organismes, et emploie 450 000 personnes assurant la prestation de plus de 1 600 programmes et services. Dans le rapport, le gouvernement parle de « l'horizontalité », terme qui désigne le fait que plusieurs ministères et organismes peuvent participer ensemble à la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique, et de la complexité qui entoure l'élaboration des politiques et les opérations des ministères, facteurs qui posent de nouveaux défis en matière d'imputabilité[73].

Le rapport traite en détail du rôle du Conseil du Trésor dans le régime de responsabilisation (c'est-à-dire d'imputabilité). On indique que le Conseil du Trésor, au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, a le pouvoir de « traiter de toutes les questions se rapportant à la politique administrative, à la gestion financière, aux plans de dépenses, au programme des ministères, à la gestion du personnel, ainsi que [des] autres questions liées à l'utilisation prudente et efficace des ressources publiques »[74]. Le Conseil du Trésor s'acquitte de cette fonction au titre de son pouvoir d'autoriser les politiques de gestion, d'affecter des ressources par l'entremise du Budget des dépenses, de tenir les ministères responsables de la façon dont ils utilisent les ressources, de surveiller le rendement des ministères et d'agir comme principal employeur de la fonction publique.

Le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont le devoir « de veiller à ce que les attentes en matière de responsabilisation, de légalité et d'à-propos soient claires »[75]. Bien que le personnel du Secrétariat n'intervienne pas dans la gestion quotidienne des ministères, le Conseil du Trésor peut réduire les pouvoirs qui leur sont délégués, imposer des restrictions aux affectations financières ou même intervenir directement dans leur gestion.

La nouvelle réforme de la gestion

Le 25 octobre 2005, le président du Conseil du Trésor déposait un document intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, dans lequel il dévoilait une série de réformes en matière de gestion[76]. Les mesures annoncées sont destinées à améliorer les pratiques de gestion et à rehausser l'imputabilité. La veille, il avait annoncé un investissement de 35 millions de dollars par an dans une « nouvelle initiative d'apprentissage » pour les fonctionnaires, concernant notamment la formation de spécialistes en finances, en vérification et en approvisionnement[77].

Dans ce document de réforme de la gestion, le gouvernement s'engage à adresser un rapport annuel au Parlement à partir de l'automne 2006

« sur l'état de la gestion dans l'ensemble de l'administration publique »[28]. Il s'engage aussi à consulter les parlementaires pour rehausser l'information sur le rendement. Il déclare que « les ministres participeront à davantage de réunions de comités parlementaires » pour rendre compte du rendement en matière de gestion[29]. Il indique que les ministres et leur personnel exonéré auront droit à des séances d'information exhaustives sur les questions d'imputabilité ministérielle dès leur entrée en fonction. Le gouvernement révisera les lignes directrices afin d'énoncer clairement les rôles et responsabilités du personnel politique, et il organisera des séances d'information détaillées à l'intention des cadres supérieurs exonérés des cabinets ministériels afin de les informer sur « leurs rôles et responsabilités ainsi que [sur] la ligne de démarcation existant avec la fonction publique non partisane »[30].

Une grande partie du document est consacrée à la relation entre les sous-ministres et les ministres. On prévoit des « séances périodiques de responsabilisation » entre les sous-ministres et les ministres pour traiter des questions de gestion, et le gouvernement s'engage à modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour conférer aux sous-ministres des pouvoirs légaux plus explicites en matière de responsabilités de gestion, notamment le pouvoir de signer les comptes de l'organisation et de conclure de nouvelles ententes de gestion avec leur ministre, fondées sur les plans et priorités du ministère[31].

On annonce aussi dans le document du Conseil du Trésor des mesures destinées à renforcer les systèmes de contrôle de la gestion. Le gouvernement a l'intention de désigner dans chaque ministère et organisme gouvernemental un cadre supérieur qui sera le « dirigeant principal de la vérification », dont le recrutement et la formation débuteront sur une base prioritaire. Il prendra également des mesures pour protéger l'intégrité des comités de vérification interne en les rendant plus indépendants de la haute direction. Cet engagement est exprimé de la manière suivante :

> Trois années après l'entrée en vigueur de cette politique, tous les comités de vérification seront composés d'une majorité de membres provenant de l'extérieur de la fonction publique, et le reste des membres ne devront pas appartenir aux ministères concernés, à l'exception du sous-ministre qui pourra en assumer la présidence ou en être membre d'office.[17]

On envisage également d'instaurer un lien direct avec le ministre :

> Il est prévu que le ministre rencontrera chaque année à huis clos le comité de vérification relativement à l'assurance sur la gestion du risque, le contrôle et les systèmes de vérification. Il est aussi prévu que le sous ministre sera renseigné périodiquement par le comité de vérification sur ses constatations en matière d'assurance.[18]

Les réformes du processus de vérification interne arrivent dans le sillage d'autres tentatives de renforcement de la gestion financière. En 2004, le Bureau du contrôleur général a établi un modèle basé sur la nomination d'un directeur général des finances (DGF) dans chaque ministère. Ce directeur aura pour mandat d'assurer la révision et l'approbation des nouvelles propositions de dépenses concernant toute initiative impliquant de grands engagements financiers.

Dans le document, le gouvernement endosse le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Conseil du Trésor institué en 2003. En vertu de ce CRG, les ministères doivent démontrer que leur rendement est satisfaisant à l'aune de quelque 40 indicateurs et 150 mesures des pratiques de gestion.

Le gouvernement dévoilait également dans le document du Conseil du Trésor des mesures destinées à réagir plus efficacement aux fautes et au rendement insatisfaisant et à rehausser la transparence. En ce qui concerne les fautes, il propose de mettre sur pied une équipe

d'intervention rapide pour faire enquête sans retard et prendre des mesures disciplinaires. Il propose de dispenser une formation améliorée aux spécialistes des ressources humaines, de publier des guides disciplinaires et de mettre en œuvre un processus plus rigoureux pour empêcher les fonctionnaires licenciés d'être réemployés dans la fonction publique ou d'en obtenir des contrats. Il annonce aussi son intention de publier d'ici la fin de 2006 le nombre total de fautes commises et les correctifs apportés. En ce qui concerne le rendement insatisfaisant, il annonce son intention de renforcer le lien entre la rémunération et les résultats obtenus en établissant des ententes sur le rendement de gestion. En vertu de la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*[14], l'opinion du sous-ministre en cas de rendement insatisfaisant aura plus de poids, et le gouvernement promet de clarifier encore plus ses attentes en matière de conformité au moyen des politiques du Conseil du Trésor.

Pour ce qui est de la transparence, le gouvernement indique que 10 sociétés d'État additionnelles ont été assujetties aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* en 2005. À partir du printemps 2006, il donnera accès à des informations sur les subventions et contributions de plus de 25 000 $. Il annonce aussi son intention de définir, en collaboration avec le secteur privé, un code des pratiques loyales en matière de marchés — « un pacte d'intégrité entre l'État et ceux à qui il octroie des marchés »[15]. Finalement, au sujet de l'enregistrement des lobbyistes, il indique que le Bureau du directeur fonctionnera à l'avenir comme « entité autonome » au sein du portefeuille d'Industrie Canada, et que d'autres mesures seront étudiées pour rehausser encore plus son indépendance[16].

Évaluation des réformes

Les réformes mises en œuvre par le gouvernement ces dernières années sont encourageantes. La nouvelle démarche en matière de vérification

interne et la création de postes de directeurs généraux des finances dans les différents ministères devrait améliorer les pratiques de gestion financière. Malheureusement, cela risque aussi d'alourdir encore plus la bureaucratie gouvernementale et de n'avoir qu'une incidence limitée sur la culture politique et administrative. Par exemple, le recrutement de 400 nouveaux vérificateurs internes ne garantit pas en soi que les agents du gouvernement, tant au palier politique qu'au palier bureaucratique, seront plus disposés à accepter leurs responsabilités. Toutefois, les nouvelles mesures envisagées pour mieux informer les ministres et leur personnel exonéré sur leurs rôles et responsabilités sont souhaitables, et il serait bénéfique que les ministres participent à davantage de séances des comités parlementaires.

La Commission approuve les nouveaux mécanismes d'imputabilité mis en œuvre au gouvernement, comme le Cadre de responsabilisation de gestion, et elle espère que cette démarche sera couronnée de succès. Toutefois, des mesures similaires annoncées dans le passé à grand renfort de publicité n'ont jamais vu le jour. Songeons par exemple au projet d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels des années 1980, qui était destiné à améliorer les pratiques de gestion et l'imputabilité[57].

Pourquoi le Conseil du Trésor ressent-il aujourd'hui le besoin d'annoncer qu'il y aura des séances régulières de reddition de comptes entre les sous-ministres et les ministres pour discuter des questions de gestion et évaluer les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de leurs priorités? Ne devrait-il pas être évident que ministres et sous-ministres devraient collaborer de cette manière sans avoir besoin d'instructions particulières d'une agence centrale?

La Commission conteste la position du gouvernement voulant que « le Parlement crée de nombreuses obligations légales... mais... n'a pas pour autant le pouvoir de surveiller la conformité aux lois ou de

mettre les lois en application »[38]. Certes, elle admet parfaitement que le Parlement n'a pas de rôle à jouer dans l'exécution des activités gouvernementales courantes. En revanche, prétendre que le Parlement n'a pas le pouvoir de s'assurer que le gouvernement a respecté les intentions exprimées dans les textes de loi va directement à l'encontre de principes constitutionnels fondamentaux. Cela va aussi à l'encontre des pratiques actuelles du Parlement du Canada.

Le Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation mis sur pied au titre de la *Loi sur les textes réglementaires* de 1971 est un excellent exemple de comité parlementaire travaillant dans un esprit d'impartialité politique[39]. Il surveille et impose le respect de la loi dans le domaine important de la législation subordonnée. Il se compose de sénateurs et de députés, et l'un de ses coprésidents est un sénateur, l'autre étant normalement un député de l'Opposition officielle. Son mandat, renouvelé au début de chaque session législative, consiste à « *surveiller* le processus de réglementation du gouvernement »[40]. Pour ce faire, il applique un certain nombre de critères, en déterminant notamment si un règlement ou texte réglementaire « n'est pas autorisé par les dispositions de la législation habilitante ou n'est pas conforme à toute condition prescrite dans la législation, n'est pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou à la *Déclaration canadienne des droits* » ou « ne s'est pas conformé à la *Loi sur les textes réglementaires* sur le plan de la transmission, de l'enregistrement ou de la publication »[41]. Pris ensemble, les pouvoirs législatifs du Comité et les pouvoirs issus de son mandat l'investissent de vastes pouvoirs d'enquête et de rapport sur la plupart des aspects du processus fédéral de réglementation. Le Comité se penche sur les règlements et textes réglementaires du point de vue de leur légalité et de leur procédure d'adoption plutôt que du point de vue de leur mérite intrinsèque ou de la politique qu'ils reflètent.

Le Comité détient le pouvoir d'abroger un règlement ou un texte réglementaire. Ce processus, approuvé par le gouvernement et par la

Chambre des communes en 1986, l'autorise à recommander l'abrogation des textes qui ne respectent pas les critères établis. Le gouvernement s'est engagé à respecter toute recommandation de cette nature du Comité; si une telle recommandation n'est pas rejetée par la Chambre suite à un débat, elle est considérée comme ayant été adoptée 15 jours après sa publication au *Feuilleton*[1]. Deux textes réglementaires ont été abrogés de cette manière depuis 1986.

Dans ce domaine important de la législation subordonnée, le Parlement, par le truchement du Comité, a le pouvoir non seulement de surveiller mais aussi d'imposer la conformité aux lois. Comme l'indiquent son mandat et ses actions, le Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation exerce clairement un pouvoir important pour surveiller et imposer la conformité aux lois adoptées par le Parlement.

La vérification et l'examen de la conformité avec les pouvoirs appropriés, comprenant les lois et les limitations — ce qu'on appelle parfois la « régularité » — sont assurés par le vérificateur général et le Comité des comptes publics. La vérification de conformité assure que le gouvernement ne perçoit et ne dépense que les sommes d'argent autorisées par le Parlement, pour des buts approuvés par le Parlement. Sans assurance de conformité avec les lois, règles et règlements, on n'aurait aucune certitude que le gouvernement utilise l'argent conformément aux normes fondamentales de contrôle parlementaire des deniers publics, sans parler des normes plus exigeantes de bien-fondé, d'économie et d'efficience.

La reddition de comptes du gouvernement devant le Parlement au sujet de sa gestion financière part de la vérification de conformité effectuée par le vérificateur général. Les rapports du vérificateur général peuvent être le point de départ d'enquêtes entreprises par le Comité des comptes publics. Par conséquent, une bonne partie du travail du Comité des comptes publics consiste à surveiller la conformité de l'action du

gouvernement avec les lois, règles et règlements. La vérification du Programme de commandites par le vérificateur général était une vérification de conformité des dépenses effectuées. Sa principale conclusion fut que l'administration des projets de commandites n'avait pas été conforme aux règles législatives et autres. De fait, le programme avait été administré en transgressant « toutes les règles établies »[43].

En bref, l'affirmation par le gouvernement que le Parlement n'a pas le pouvoir de s'assurer qu'il agit conformément aux lois contrevient aux principes constitutionnels, à la loi régissant le rôle du vérificateur général, aux pratiques du Comité des comptes publics, aux pratiques et au mandat du Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation, et aux principes établis durant de nombreux siècles d'évolution du contrôle parlementaire des deniers publics.

C'est dans ce contexte des mesures récemment mises en œuvre ou proposées par le gouvernement que la Commission s'est penchée sur les suggestions qui lui ont été adressées pour améliorer la responsabilité et l'imputabilité au sein du gouvernement. La Commission formulera ensuite ses recommandations pour que politiciens et fonctionnaires acceptent la responsabilité de leurs décisions et de leurs actions respectives.

Notes du deuxième chapitre

[*] Note du traducteur : En anglais, *Responsibility*, *Accountability* et *Answerability*. Dans ce rapport, nous avons rendu *accountability* par imputabilité par souci de cohérence avec la terminologie de plusieurs ministères et avec notre premier rapport. Imputabilité, responsabilisation et reddition de compte sont des traductions synonymes de *accountability*.

[1] Canada, Président du Conseil du Trésor, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et ministres des Affaires intergouvernementales, Communiqué de presse : Le gouvernement du Canada annonce une enquête indépendante et d'autres mesures correctrices en réponse au rapport de la vérificatrice générale sur les commandites et la publicité, 10 février 2004.

[2] Canada, Cabinet du Premier ministre, Communiqué de presse : Fin du programme de commandites et dissolution de Communication Canada, 13 décembre 2003.

[3] Conseil du trésor et autres, Communiqué de presse, 10 février 2004.

[4] Ibid.

[5] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens — Rapport au Parlement* (2005).

[6] Ibid., p. 48.

[7] Ibid., p. 40.

[8] Conseil du trésor et autres, Communiqué de presse, 10 février 2004.

[9] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens* (2005).

[10] Ibid., p. 53.

[11] Ibid.

[12] Ibid., p. 54.

[13] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des canadiennes et des Canadiens* (2005).

[14] Ibid., p. 5.

[15] Ibid., p. 11-12.

[16] Ibid., p. 12.

[17] Ibid., p. 14.

[18] Ibid., p. 16.

[19] Ibid., p. 23.

[20] Ibid., pp. 23-24.

[21] Ibid., p. 24.

[22] Ibid., p. 25.

[23] Ibid., pp. 28-29.

[24] Ibid., p. 31.

[25] Ibid., p. 34.

[30] Canada, Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement* (octobre 2005).

[31] Canada, Président du Conseil du Trésor et ministre responsable de la Commission canadienne du blé, Communiqué de presse : Le gouvernement du Canada a fait de nouveaux investissements dans la fonction publique, 24 octobre 2005.

[32] Canada, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, Président du Conseil du Trésor, octobre 2005, p. 8.

[33] Ibid., p. 10.

[34] Ibid., p. 10.

[35] Ibid., p. 12.

[36] Ibid., p. 13.

[37] Ibid., p. 13.

[38] L.C. 2003, ch. 22.

[39] Canada, Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement* (octobre 2005), p. 23.

[40] Ibid., p. 24.

[41] Voir par exemple Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994), p. 180-181 et 269-270.

[42] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 15.

[43] L.R.C., ch. S-22, art. 19.

[44] On trouvera une description détaillée de ce comité dans Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (Montréal/Toronto: Chenelière/McGraw-Hill, 2000).

[45] Délibérations du Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation, Fascicule 1 — Premier rapport du comité, jeudi 6 novembre 1997.

[46] L.R.C., ch. S-22, par. 19.1 (5).

[47] La vérificatrice générale a employé cette expression (« *every rule in the book* ») dans une conférence de presse.

3

TROISIÈME CHAPITRE

CE QU'ONT DIT LES CANADIENS ET LES CANADIENNES

Pour préparer ce rapport, la Commission a décidé de consulter la population afin de connaître son opinion. Pour ce faire, elle a eu recours à trois méthodes : publier des questions sur son site Web (appendice F); organiser cinq tables rondes d'experts, avec animateurs, dans cinq villes du Canada (appendice E); et solliciter la contribution écrite de spécialistes et des citoyens (appendice D). Ces consultations s'ajoutaient aux études commandées par la Commission sur des questions particulières, que l'on trouvera dans les trois volumes accompagnant ce rapport (appendice C).

La participation du public a été un élément décisif de l'Enquête. Notre objectif principal étant de rehausser l'imputabilité au sein du gouvernement, il était essentiel de recueillir l'opinion de ceux et celles à qui le gouvernement est ultimement tenu de rendre des comptes. Les importantes préoccupations régionales ou sectorielles recueillies dans ce contexte ont été un bénéfice additionnel considérable de ce processus.

Nous avons posé aux gens une série de questions axées sur trois grands thèmes : imputabilité, transparence et responsabilité. Ces concepts sont reliés mais les traiter ensemble est une manière efficace de voir comment on peut obliger les élus et les fonctionnaires à rendre compte de l'administration publique. En dernière analyse, ce que veulent savoir les Canadiens, c'est : « Qui décide en fin de compte? »

Nous avons interrogé les Canadiens et les Canadiennes sur un certain nombre de mécanismes d'imputabilité et de transparence, comme la législation sur les dénonciateurs, la législation sur l'accès à l'information, les vérifications internes et d'autres mécanismes de surveillance. Nous leur avons également posé des questions précises sur le rôle des principales institutions gouvernementales et des titulaires de charges publiques; sur la relation entre le Parlement et le Cabinet, et entre les ministres et les fonctionnaires; et sur la gestion des activités publicitaires et des commandites, notamment sur le niveau approprié (s'il existe) de l'intervention politique dans ce domaine. En outre, nous avons ajouté une question ouverte pour permettre aux répondants d'exprimer leurs préoccupations générales et de faire des suggestions.

Le Programme de commandites : problème systémique ou cas particulier?

La Commission a constaté que les Canadiens et les Canadiennes ont des opinions très fermes, et souvent passionnées, sur ces questions. L'Enquête a déclenché une réflexion et un débat de fond dans la population sur le fonctionnement de notre appareil politique et administratif. Nous avons appris que les citoyens, malgré leurs préoccupations, sont fiers de leur système politique. Mais nous avons aussi constaté que cette fierté a été sérieusement malmenée par les révélations de ce qu'on a appelé le scandale des commandites. Bien des gens n'ont pas mâché leurs mots à ce sujet, en exprimant rien moins que du dégoût à l'égard du système. « Je n'ai jamais été aussi écœuré

de ma vie par la corruption qui semble inhérente au système politique canadien. Les politiciens canadiens ne méritent que le mépris », a dit un répondant sur le site Web*. Beaucoup considèrent que le gouvernement a causé un tort considérable au Canada : « Je me demande ce que sont devenues les valeurs de ce pays. Je me demande quel effet ça aura sur les jeunes ».

Plus précisément, bon nombre de répondants estiment que le gouvernement se moque de ses propres règles, que celles-ci sont appliquées de manière arbitraire ou seulement lorsqu'il risque d'y avoir un examen public, et que les « amis » du système peuvent obtenir ce qu'ils veulent, quand ils le veulent, malgré les règles. Le sentiment le plus répandu dans la population est peut-être que ceux qui transgressent les règles ne sont jamais punis mais devraient l'être. Le simple message que bon nombre de Canadiens et Canadiennes veulent envoyer à leurs politiciens est qu'ils ne devraient jamais croire qu'ils sont au-dessus des lois.

Les gens pensent que le scandale des commandites était un problème particulier, mais ils estiment aussi qu'il était l'expression de problèmes culturels ou moraux plus systémiques au sein du gouvernement : politisation, cynisme, lâcheté morale, opportunisme, indifférence au gaspillage des deniers publics, mépris systématique du Parlement et de l'intérêt public, et mépris des règles. Comme l'a dit un ancien fonctionnaire :

> La culture de gestion a considérablement changé au cours des 20 dernières années; on avait autrefois une comptabilité rigoureuse, une reddition de comptes sérieuse et une fonction publique dévouée et loyale, respectant son serment professionnel envers le Canada; aujourd'hui, on a une comptabilité fumeuse, on évite de rendre des comptes et on n'est loyal qu'envers les personnes qui vous ont nommées ou qui peuvent vous donner une promotion.

L'imputabilité

Demandez aux Canadiens qui devrait rendre des comptes à qui et pourquoi et ils vous diront que la chaîne de reddition de comptes est floue, dans le meilleur des cas, surtout aux paliers supérieurs du gouvernement. Le Forum des politiques publiques demande instamment au Premier ministre et au greffier du Conseil privé d'énoncer ensemble « des attentes de comportement parfaitement claires dans leurs domaines respectifs et de sanctionner publiquement quiconque s'en écarte sérieusement. Le comportement de n'importe quelle organisation ne fait que refléter celui de ses dirigeants ».

Durant nos consultations, les Canadiens ont longuement discuté des rôles respectifs du sous-ministre et du ministre, en trouvant finalement peu de consensus si ce n'est sur le fait que cette relation est capitale pour le bon fonctionnement d'un ministère et qu'elle devrait idéalement être une relation professionnelle amicale permettant de régler les divergences d'opinion par accord mutuel. On estime généralement que le sous-ministre doit être responsable de la gestion quotidienne du ministère, y compris de la prestation des programmes, et que le ministre doit être responsable de l'établissement des grandes politiques.

Bien des gens ont dit que les ministres doivent pouvoir donner des instructions à leurs sous-ministres sur tout ce qu'ils veulent, et que ces derniers doivent faire ce qui leur est demandé, sauf dans des cas exceptionnels. Ce sont ces cas exceptionnels qu'il importe de préciser. Il faut trouver des mécanismes de règlement des divergences d'opinion qui soient acceptables aux deux parties. Par exemple, quand y a-t-il pression indue? Seulement quand on demande à un sous-ministre de transgresser la loi? Évidemment, dans un tel cas, le sous-ministre doit avoir le courage de dire non au ministre mais, comme l'ont dit certains répondants, un système reposant uniquement sur le courage des individus est probablement voué à l'échec. En outre, même un sous-ministre qui

fait preuve de courage doit pouvoir s'adresser éventuellement à une tierce partie, normalement le greffier du Conseil privé.

Dans le Programme de commandites, politiciens et fonctionnaires étaient peu décidés à admettre leurs rôles et responsabilités respectifs. De ce fait, personne n'a fini par assumer la responsabilité de ce qui s'est passé. Cette opinion a été exprimée à d'innombrables reprises.

Bon nombre de citoyens estiment aussi que l'imputabilité ne doit pas cesser dès que l'on quitte son poste. Une fois qu'une décision est prise, elle ne devrait pas « disparaître » quand son auteur s'en va ailleurs. Toutefois, certains pensent qu'il doit y avoir une limite à cet égard : un ancien ministre qui avait été obligé de rendre compte de la conduite d'un prédécesseur a dit que cette question était « ma préoccupation mais pas ma responsabilité ».

Certaines personnes estiment que, plus on occupe un poste élevé au gouvernement, moins on se sent obligé de rendre des comptes. Comme l'a dit un expert lors d'une table ronde, les ministres et les sous-ministres « se cachent les uns derrière les autres » et il a ajouté : « Rejeter sa responsabilité est devenu un phénomène courant, et ça commence en haut. Ensuite, ça infecte toute la société ».

Les membres du personnel exonéré (ou politique) des cabinets ministériels sont considérés comme un obstacle à la reddition de comptes. Rares sont les répondants qui ont eu des choses positives à dire sur le personnel politique et sur l'influence croissante qu'il exerce à Ottawa, beaucoup de gens se demandant comment un gouvernement peut être imputable s'il donne régulièrement des postes de pouvoir à ses anciens travailleurs électoraux dont la formation est souvent inadéquate. On se demande par ailleurs comment il se fait que ces personnes puissent ensuite entrer dans la fonction publique professionnelle par la petite porte et pourquoi le personnel du Premier

ministre s'exprime souvent comme s'il possédait l'autorité du Premier ministre. Selon un ancien employé exonéré :

> On ignore souvent que ce rôle peut être une source d'abus dans le système. Il arrive trop souvent que les employés exonérés soient jeunes et n'aient pas beaucoup d'expérience de la gestion des grands dossiers ou des questions complexes. Ils sont propulsés dans des postes comportant un degré élevé de pouvoir et d'influence. Leur chaîne de loyauté est souvent très limitée : envers leur ministre, leur parti et leur gouvernement... généralement dans cet ordre.

Certains Canadiens se sont exprimés sur la difficulté de définir l'imputabilité au gouvernement, où le système « d'horizontalité » — les questions impliquant plusieurs ministères — est de plus en plus répandu. En outre, quand des lobbyistes rémunérés, des groupes directement intéressés par les programmes, des experts sectoriels et d'autres participent directement à la prise de décision et à la gestion des programmes, les lignes de responsabilité deviennent encore plus floues. Les Canadiens veulent qu'elles soient claires.

Ce que ne réclame pas la population, c'est un surcroît de règles pour assurer la reddition de comptes. Les gens estiment qu'il y en a déjà assez, concernant par exemple les procédures d'octroi des marchés, le registre des lobbyistes, le code de valeurs et d'éthique, la législation sur l'accès à l'information et la Loi sur la gestion des finances publiques. Ce qu'il faut, c'est veiller à ce que les règles existantes soient suivies et respectées.

En même temps, les Canadiens réclament une amélioration des mécanismes d'imputabilité pour qu'on puisse déceler les erreurs et dissuader ceux qui pourraient être tentés de transgresser les règles. Ces mécanismes comprennent un Comité des comptes publics indépendant, avec plus de ressources et des membres dévoués; un processus budgétaire plus rigoureux; des ministères plus petits; de meilleures relations hiérarchiques entre les vérificateurs ministériels et le contrôleur

général; un bureau du vérificateur général plus puissant; et une surveillance extérieure exercée par un médiateur.

Assumer ses responsabilités

De très nombreux répondants réclament simplement que chacun assume ses responsabilités. « Lourde est la tête qui porte la couronne », a dit un répondant du site Web en citant *Henri IV*, de Shakespeare, avant d'ajouter : « Assumer ses responsabilités, c'est l'essence même de leur travail ».

Les opinions concernant la manière dont les responsabilités doivent être réparties entre les ministres et les sous-ministres étaient clairement partagées. Bon nombre de Canadiens estiment qu'il ne devrait y avoir aucune exception à la règle de la responsabilité ministérielle — « la responsabilité ultime appartient au ministre », selon un participant aux tables rondes. Bien des gens admettent que le pouvoir du ministre est très vaste et qu'il peut choisir comment il souhaite l'exercer. Cela dit, ils conviennent également qu'il y a des limites à cette responsabilité : il est impossible à un ministre de savoir tout ce qui se passe dans son ministère, et bien des ministres ne sont pas des experts dans leur secteur particulier. Considérant ces limites, de nombreuses personnes estiment qu'une part considérable de responsabilité doit être assumée par la haute direction de chaque ministère. « Chacun sait que la haute direction est le principal "agent de changement" dans le ministère », a dit un répondant, qui a ensuite ajouté que les cadres supérieurs devraient être tenus de rendre compte de toutes leurs actions à une autorité supérieure, y compris en ce qui concerne la gestion des finances.

Cela dit, bien des Canadiens attachent moins d'importance à la manière dont sont tracées les lignes de responsabilité, l'essentiel étant qu'il en existe. Ils attendent de leurs dirigeants qu'ils agissent comme des dirigeants, c'est-à-dire qu'ils assument leurs responsabilités et qu'ils rendent des comptes.

Plusieurs intervenants ont comparé notre système politique au secteur privé en disant qu'un ministre est comparable à un PDG qui assume ses responsabilités et risque de payer des amendes ou d'aller en prison. L'un d'entre eux affirme que les contribuables canadiens sont équivalents aux actionnaires d'une entreprise. Beaucoup ont suggéré que des principes de comptabilité comme ceux qui existent dans les entreprises privées devraient être appliqués au gouvernement fédéral, y compris à toutes les sociétés d'État et aux agences publiques, et que de strictes conséquences devraient être prévues en cas de mauvaise gestion des deniers publics. La Commission a entendu de nombreux appels en faveur d'un vérificateur général doté de nouveaux pouvoirs et jouissant d'un accès complet et permanent aux comptes des ministères.

Revitaliser la fonction publique

Les Canadiens et Canadiennes avaient beaucoup à dire sur la fonction publique. Beaucoup craignent que ce groupe de professionnels extrêmement qualifiés n'accorde pas la priorité absolue à l'intérêt public. Un respect plus rigoureux du Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique contribuerait-il à rehausser le sens de la responsabilité? Les opinions recueillies à ce sujet sont fort intéressantes. Durant les discussions, on nous a rappelé que bien des gens immigrent au Canada précisément pour ses normes d'éthique et ses valeurs telles que l'équité, la tolérance et l'existence d'un gouvernement responsable. La plupart estiment que l'intégrité des agents de l'État est capitale. Comme l'a dit une personne, c'est ce qui les empêche « d'approuver automatiquement tout ce qu'on leur met sous le nez ».

Certains répondants s'opposent à ce qu'on énonce les principes d'éthique dans un texte de loi car ils estiment que l'éthique doit être une question de conviction personnelle. D'autres pensent que ces valeurs devraient être énoncées dans un texte de loi afin de leur donner une assise plus solide. Ceux qui s'opposent à une solution législative considèrent qu'aucun règlement ne pourra jamais nous protéger

totalement contre les personnes qui manquent d'intégrité et de jugement. Les autres estiment que c'est seulement par la voie législative qu'on pourra démontrer que l'on prend les normes d'éthique au sérieux. Certaines personnes pensent qu'un code serait superflu car les valeurs et l'éthique devraient tout simplement être une exigence fondamentale et préalable pour obtenir et conserver un emploi quelconque dans la fonction publique.

Bien des Canadiens pensent qu'un code d'éthique ne saurait remplacer une bonne gestion et un bon leadership, et que l'éthique devrait être renforcée par la dotation, l'évaluation du rendement et la formation professionnelle. De même, ceux qui sont en faveur d'un code affirment qu'il devrait y avoir en même temps des discussions sur des études de cas réels, et un dialogue sur son application en milieu de travail. Quelques-uns ont même suggéré un code d'éthique de portée plus large, s'appliquant aussi à toutes les entreprises traitant avec le gouvernement.

D'autres mesures ont été proposées pendant les discussions. On a ainsi recommandé l'ajout régulier de sang nouveau pour produire de nouvelles idées et s'assurer que personne ne fasse preuve de complaisance dans son travail. On a aussi suggéré que les fonctionnaires pourraient faire une rotation dans différents ministères afin de les empêcher d'effacer les preuves en cas d'abus de pouvoir ou de détournement de fonds. S'il faut augmenter sensiblement les salaires pour attirer de bons éléments, ont dit certains répondants, tant pis.

L'application de sanctions

Bien des Canadiens attachent fort peu d'importance aux arcanes des processus bureaucratiques d'Ottawa mais beaucoup à la question suivante : « Qui subira les conséquences? » La Commission a reçu un déluge de courriels de gens se disant outragés que personne n'ait été jeté en prison pour le scandale des commandites. Pour bien des gens, l'imputabilité est vide de sens si elle n'est pas accompagnée de sanctions.

En fait, c'est le détournement de fonds qui suscite le plus de colère dans la population. Lors des consultations, on nous a très souvent rappelé que des infractions ont été commises à la Loi sur la gestion des finances publiques. Les répondants du site Web, en particulier, ont exprimé le sentiment d'avoir été personnellement trahis par ce qu'ils qualifient, au mieux, de gaspillage irresponsable de leur argent durement gagné et, au pire, de vol pur et simple. Ils attirent l'attention sur un système de deux poids, deux mesures : eux se comportent de manière responsable en payant leurs impôts, par exemple, mais les politiciens ne rendent aucun compte et ne subissent aucune sanction quand ils font mauvais usage des deniers publics. « Comparez le zèle avec lequel l'ADRC [Agence des douanes et du revenu du Canada] pourchasse le contribuable pour percevoir jusqu'au dernier sou qu'elle estime être dû au gouvernement, à la manière cavalière, si ce n'est criminelle, avec laquelle il sera dépensé », a dit un correspondant du site Web.

Bien des gens en sont arrivés à croire que le système d'incitation et de dissuasion au sein du gouvernement est dysfonctionnel et inefficace pour promouvoir une bonne conduite. Il ne semble y avoir aucune relation entre les sanctions et les actions des agents publics, élus ou non élus. On a dit par exemple à la Commission que certains employés « à problème » sont simplement mutés dans un autre ministère parce qu'il est difficile aux cadres supérieurs d'appliquer des sanctions.

Élaborer un régime de sanctions appropriées semble difficile. Comme on l'a dit pendant les tables rondes, on stipule rarement dans les lois des pays industrialisés que les gens qui ne font pas bien leur travail seront sanctionnés. L'inconduite dans l'administration publique est une zone grise entre la transgression de la loi, d'une part, et le manque de jugement ou l'insuffisance de rendement, d'autre part. Dans ce dernier cas, il semble beaucoup plus légitime que la conséquence soit une sanction politique infligée par l'électorat ou une sanction infligée par les autorités gouvernementales. Toutefois, il arrive que des fonctionnaires

commettent à l'occasion de graves irrégularités et, dans ces cas, les Canadiens ont dit à la Commission qu'ils exigent une certaine forme de mesure disciplinaire.

La publicité, les commandites et la politique

Bon nombre des personnes consultées soutiennent que « la persuasion n'est pas une fonction légitime du gouvernement », pour reprendre l'expression d'un répondant. Autrement dit, le gouvernement doit assumer la responsabilité de veiller à ce qu'aucun programme de publicité ou de commandite ne soit détourné de son objectif dans l'intérêt du parti au pouvoir, ce que certaines personnes considèrent comme une forme de « propagande ». Néanmoins, beaucoup estiment que le gouvernement devrait être en mesure de défendre ou de faire connaître ses politiques, surtout celles qui participent de l'intérêt public — par exemple, les publicités expliquant les changements constitutionnels en 1982.

Il est souvent très difficile de faire la différence entre l'influence légitime et celle qui ne l'est pas. Une organisation a proposé à ce sujet de distinguer l'influence politique, qu'elle juge inacceptable, de l'orientation politique, qui est à la fois la prérogative du gouvernement et une exigence de la démocratie. Toutefois, si la distinction n'est pas reconnue et clairement définie, on risque de se retrouver, comme l'a dit une personne, avec « des choses honteuses faites pour des raisons honorables ».

La transparence et l'accès à l'information

Beaucoup de personnes ayant communiqué avec la Commission par son site Web ont mis l'accent sur le besoin de transparence. L'une d'entre elles a encouragé la Commission à faire tout son possible pour s'assurer qu'à partir de maintenant « toutes les portes resteront ouvertes et toutes les lumières, allumées ». L'imputabilité et la responsabilité s'épanouissent plus facilement dans un système transparent, où le

citoyen sait ce que fait son gouvernement et où les méfaits sont dénoncés. La transparence ne garantit pas l'imputabilité mais elle en rehausse la possibilité. Comme l'ont dit bon nombre de participants aux consultations, c'est grâce à la loi sur l'accès à l'information que les problèmes du Programme de commandites ont été mis en lumière.

Bien que la Commission n'ait entendu personne s'opposer à la notion de transparence, elle en a entendu beaucoup admettre qu'une transparence totale ne serait pas réaliste. Il n'en reste pas moins que les Canadiens réclament une définition plus claire et plus précise des exceptions à l'accessibilité des informations gouvernementales. Un exemple évident est celui de la sécurité nationale. Beaucoup de gens ayant travaillé au gouvernement ont souligné que la peur de divulguer des renseignements tend à engendrer un excès de prudence et à étouffer la créativité. Une personne a dit que l'on devrait par exemple préserver un certain degré de confidentialité pour les communications entre les ministres et les fonctionnaires. De même, ont dit d'autres personnes, les Minutes du Cabinet, ou comptes rendus de ses décisions, devraient rester confidentielles. Un Albertain a parlé de la chape de plomb qui est tombée sur son gouvernement provincial quand il a adopté sa loi sur la liberté de l'information et la protection des renseignements personnels (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*[1]) : les fonctionnaires ont cessé de mettre leurs idées sur le papier. En revanche, d'autres correspondants se demandent pourquoi les gens devraient craindre que leur travail soit exposé à l'examen public s'ils le font de manière rigoureuse et impartiale.

Beaucoup de gens pensent qu'il y a trop d'exceptions à l'accès à l'information. *La Loi sur l'accès à l'information* est en vigueur depuis 1983 mais beaucoup estiment qu'elle ne fonctionne pas comme prévu. Comme il y a beaucoup d'exceptions et que les fonctionnaires chargés de répondre aux demandes prennent généralement le maximum du temps qui leur est imparti, la Loi a finalement pour effet de restreindre

l'accès. Des journalistes, notamment, ont déploré que les informations concernant en particulier les sociétés d'État, les discussions du Cabinet, les questions de sécurité et les tierces parties faisant affaire avec le gouvernement ne soient pas légalement accessibles. D'autres ont parlé de fonctionnaires évitant délibérément de laisser « des traces écrites » de leur travail.

La Commission prend note avec inquiétude des nombreuses plaintes formulées au sujet de la « culture orale » du gouvernement et des mesures de « limitation des dégâts » prises au sujet des demandes d'accès à l'information lorsque celles-ci concernent des ministres, apparemment parce que les informations pourraient servir à leur nuire publiquement. On a dit à la Commission que les employés exonérés des cabinets ministériels sont déchirés entre le devoir de divulguer l'information et la loyauté envers leur ministre. Un nombre incroyable de personnes a dit que les agents publics, autant politiques qu'administratifs, trouvent de nombreuses manières de ne pas fournir d'informations au public.

Parmi les propositions de réforme qui ont été faites, mentionnons la réduction du nombre d'exceptions, le renforcement des exigences de tenue obligatoire de dossiers, l'interdiction des fonds secrets, la réduction des délais de réponse aux demandes d'accès à l'information, la divulgation automatique, une clause dérogatoire d'intérêt public, et l'intégration de dispositions de dénonciation à la *Loi sur l'accès à l'information*. Lors d'une discussion, on nous a rappelé ces paroles du juge Gérard La Forest : « Le but ultime de la législation sur l'accès à l'information… est de favoriser la démocratie »[3].

Une loi sur la dénonciation des fautes

Les Canadiens et les Canadiennes ont beaucoup réfléchi à la dénonciation des fautes et à la loi récemment adoptée à ce sujet[4]. Beaucoup l'approuvent avec passion, certains la considérant comme un mécanisme de transparence essentiel. Ils appuient l'idée de protéger complètement

les dénonciateurs, y compris leur anonymat, et ont bien des idées pour en renforcer le concept, par exemple en leur donnant une récompense financière ou une prime, en éduquant mieux les fonctionnaires sur les détails du processus, ou même en lançant une campagne de promotion. Un Canadien nous a écrit qu'un programme de dénonciation adéquat aurait peut-être permis d'éviter l'affaire des commandites :

> Prenez cette analogie : si votre voisin constate qu'un cambrioleur entre chez vous par effraction pour vous voler et qu'il appelle la police pour l'arrêter, on le félicitera en disant qu'il a été un bon voisin et un bon citoyen. Pourquoi ne pas traiter de la même manière le fonctionnaire qui prévient les autorités que quelqu'un est en train de voler l'argent du contribuable?

D'autres personnes s'opposent toutefois fermement à cette idée en disant que les dénonciateurs, qui sont des fonctionnaires au service de la population, ne devraient pas avoir besoin d'encouragement pour dénoncer les actes répréhensibles. À leur avis, cela devrait faire naturellement partie de leur devoir de fonctionnaires.

Les experts affirment que la législation sur la dénonciation ne saurait remplacer les autres mécanismes internes destinés à assurer une bonne gestion, le comportement éthique et le respect de la loi. Comme pour la santé, disent-ils, il faut mettre l'accent avant tout sur la prévention, pas sur la médecine. Une personne a suggéré que l'important est de « vivre » les valeurs plutôt que de les imposer par voie législative. Selon une autre, « la dénonciation ne devrait pas être le premier mécanisme pour assurer l'imputabilité mais plutôt un dernier recours ».

Bon nombre d'experts se demandent comment on peut vraiment protéger efficacement les dénonciateurs contre les risques de représailles tout en évitant un effondrement de la confiance parmi les fonctionnaires. Certains prévoient l'arrivée d'un « règne de terreur » ou d'une

« société de détectives ». D'autres ajoutent que les fonctionnaires accusés d'actes fautifs, à tort ou à raison, subiraient inévitablement un ternissement coûteux de leur réputation.

D'autres mécanismes d'intégrité

D'autres mécanismes pourraient être envisagés pour rehausser l'intégrité et éviter d'avoir recours à des dénonciateurs, comme s'engager à exercer une surveillance de routine, effectuer des vérifications internes, créer un poste de médiateur et faire la promotion de l'éthique dans les programmes de formation professionnelle.

Cela dit, le secteur du bénévolat et du volontariat, qui représente des millions de Canadiens et de Canadiennes, a mis en garde la Commission en lui disant de ne pas rendre les processus de reddition de comptes trop sophistiqués ni trop coûteux. Ayant été affecté par la réintroduction des exigences de rapport plus détaillées après le scandale de Développement des ressources humaines Canada, ce secteur craint une réaction excessive du gouvernement aux événements du scandale des commandites.

De manière générale, on constate un scepticisme marqué au sujet de l'aptitude du gouvernement à se réformer par des mesures internes. Beaucoup de gens associent intégrité et probité à l'existence d'agents publics indépendants tels que des agents du Parlement ou des médiateurs. Dans le cas de la gestion financière, beaucoup ont exprimé leur déception au sujet de l'intégrité du système de vérification interne. L'exception notable est la vérificatrice générale, que de nombreux Canadiens et Canadiennes acclament comme une quasi-héroïne. « C'est la seule qui a du cran », a écrit un correspondant. Beaucoup de gens recommandent qu'on lui donne plus de ressources financières et plus de pouvoirs, notamment celui d'imposer des pénalités. Plusieurs vont même jusqu'à recommander que l'on affecte un « minivérificateur général » à chaque ministère, agence et organisme public.

Le besoin de changer la culture

En fin de compte, les Canadiens et les Canadiennes ne réclament pas une transformation de fond en comble du système mais ils insistent pour qu'on fasse les choses différemment et soutiennent qu'il ne suffit pas d'ajuster les mécanismes gouvernementaux. Ils réclament un changement de culture au sein de leur gouvernement, englobant les valeurs, les normes et les principes de gestion qui sous-tendent l'administration publique.

L'imputabilité est importante à leurs yeux. Ils veulent savoir que quelqu'un rendra des comptes et avoir la conviction que les fonctionnaires sont là pour être vraiment au service du public, pas simplement pour faire carrière et plaire à leurs supérieurs. Selon un expert, le scandale des commandites peut être attribué aux excès causés par ce qu'il appelle une « culture de l'intérêt privé » ou une « culture de l'entreprenariat » dans la fonction publique, qui a remplacé la « culture de l'intérêt public ». Dans le Programme de commandites, selon cette théorie, le Premier ministre et le Cabinet, animés des meilleures intentions, ont encouragé l'entrepreneuriat de certains fonctionnaires qui se sont alors mis à cesser de travailler pour leur ministère, en fonction de ses règles, et ont cultivé des relations avec des sociétés de commandites du secteur privé utilisant un ensemble différent de règles et de normes.

Un juriste a parlé du programme de publicité du gouvernement en disant qu'il n'avait aucune règle ni direction; à son avis, l'instauration d'une « culture de la règle de droit » protégerait les programmes publicitaires contre la corruption. Dans une telle culture, on accorderait la primauté au respect des règles de la fonction publique plutôt qu'à la satisfaction des désirs des maîtres politiques.

Sur le site Web, les appels en faveur d'un tel changement de culture ont été nombreux. Un correspondant a dit souhaiter une « culture de

l'intégrité »; un autre, s'exprimant en français, a attribué les actes fautifs à « une culture où les gens se protègent mutuellement »; un autre encore a suggéré une sélection plus rigoureuse des candidats à un emploi ou à une promotion, en appelant de ses vœux « une culture de l'honnêteté, de l'intégrité et du respect ». Un résident de la Colombie-Britannique nous a écrit ceci :

> Toutes les règles du monde ne permettront jamais de prévoir toutes les situations, et les personnes décidées à manipuler ou à contourner les règles pour obtenir un gain personnel ou un avantage professionnel trouveront toujours le moyen de le faire. Il serait largement préférable que chaque gestionnaire et politicien instaure et entretienne délibérément une culture — une manière de faire — fondée sur le caractère sacré de la confiance publique.

La confiance des Canadiens et des Canadiennes dans leurs institutions politiques et administratives a été sérieusement ébranlée. Ils souhaitent qu'elle soit rétablie.

Notes du troisième chapitre

* Note du traducteur : Sauf indication contraire dans le texte, toutes les citations de ce chapitre sont des traductions

[i] RSA 2000, ch. F-25.

[ii] Le juge La Forest a fait cette déclaration en exprimant sa dissidence dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)* (CSC, 1997).

[iii] Le projet de loi C-11 a été adopté par la Chambre des communes le 5 octobre 2005 et a obtenu la Sanction royale le 25 novembre 2005. Le titre complet est *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public et de protection des dénonciateurs*.

DEUXIÈME PARTIE

L'IMPUTABILITÉ

4

Quatrième chapitre

LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Ce chapitre est consacré à la question générale de la relation entre le Parlement et le gouvernement. C'est par le truchement des lois et du processus budgétaire que le Parlement confère un ensemble de pouvoirs et de ressources au gouvernement, lequel doit lui rendre des comptes sur la façon dont il les utilise.

Les ministres et la fonction publique constituent la branche exécutive du gouvernement, qui tire ses pouvoirs et son autorité du Parlement. Elle doit rendre des comptes au Parlement et, par son intermédiaire, à la population canadienne. Le principe de la primauté du droit constitue un cadre d'ensemble qui tout à la fois permet et limite l'action gouvernementale. Le principe de la responsabilité ministérielle veut que les membres du Cabinet, qui chapeautent la branche exécutive à titre individuel et collectif, soient investis de la responsabilité générale et du

pouvoir de gouverner. Le principe de la suprématie du Parlement, quant à lui, veut que cet organe soit investi du pouvoir d'adopter des lois qui donnent des pouvoirs aux ministres et au reste de l'exécutif, et d'exiger que ceux-ci lui en rendent compte.

Compte tenu de cette suprématie, le Parlement peut adopter n'importe quelle loi qu'il souhaite, à condition de respecter les limites énoncées dans la Constitution — notamment en ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux fixée par la *Loi constitutionnelle de 1867*, et les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les responsabilités des ministres et des fonctionnaires émanent à la fois des conventions constitutionnelles et des lois.

Les ministres, qui sont normalement tous des députés, dirigent les ministères, qui constituent la branche exécutive du gouvernement. Ce sont les chefs politiques des ministères. Ils siègent au Parlement où ils défendent la façon dont ils conduisent les affaires de l'État. En Chambre, ils pilotent aussi certains dossiers comme les budgets annuels et les projets de politiques publiques, de programmes et de lois.

C'est le gouvernement, pas le Parlement, qui a la responsabilité de gérer et d'administrer les programmes. Notre régime de démocratie parlementaire est un régime de gouvernement au Parlement et avec le Parlement, mais pas par le Parlement. Le Parlement ne gouverne pas. Il adopte des lois qui donnent au gouvernement les pouvoirs dont il a besoin pour gouverner, et il approuve des budgets qui lui permettent de disposer des ressources nécessaires à l'exécution de son travail. Le gouvernement est à l'origine des lois et des budgets; le Parlement, pour sa part, en discute, les critique et les modifie éventuellement avant de les approuver ou de les rejeter. C'est grâce aux lois que le Parlement définit la sphère dans laquelle le gouvernement peut évoluer. Le Cabinet, constitué de politiciens élus qui sont à la fois députés et chefs des ministères, gouverne le pays.

Le Parlement est la tribune centrale où le gouvernement est directement tenu imputable de ses politiques et de son administration. Les ministres doivent collectivement lui rendre compte des politiques et des actions ou de l'inaction du gouvernement, la sanction ultime venant de la population à l'occasion des élections générales. Le Parlement tient le gouvernement imputable de deux façons. Premièrement, le Cabinet doit lui rendre des comptes sur ses politiques, ses réactions aux défis auxquels est confronté le pays, son administration de la fonction publique ainsi que la conduite des affaires de l'État. Deuxièmement, le Parlement tient le gouvernement imputable *a posteriori* de la façon dont il a utilisé les pouvoirs et les ressources qu'il lui a confiés. Cette imputabilité porte sur la gestion des affaires publiques, pas sur les politiques du gouvernement, et ce sont les responsables de la gestion qui doivent l'assurer. Les titulaires de charges publiques, qu'ils soient ministres, dirigeants de sociétés d'État ou fonctionnaires, ne peuvent être appelés à rendre des comptes que sur les choses dont ils sont responsables. Bien que d'une façon générale les ministres soient responsables de l'orientation globale de la gestion des activités gouvernementales, les fonctionnaires, les conseils d'administration des sociétés d'État et nombre d'autres titulaires de charges publiques sont aussi investis de responsabilités législatives de plein droit.

Dans le présent chapitre, nous allons examiner les problèmes constatés par la Commission, notamment en ce qui concerne l'attribution de pouvoirs au gouvernement par le Parlement et l'imputabilité devant le Parlement. Nous nous pencherons sur les trois volets de la surveillance exercée par le Parlement : d'abord, l'attribution de pouvoirs et de ressources au gouvernement; deuxièmement, la responsabilité du gouvernement dans l'utilisation de ces pouvoirs; et, troisièmement, l'imputabilité devant le Parlement pour l'utilisation de ces pouvoirs.

Nous débuterons par la première branche du triangle « responsabilité-administration-imputabilité », celle de l'étude parlementaire du Budget

des dépenses, document par lequel le gouvernement informe le Parlement de ses prévisions de dépenses et obtient son autorisation. Nous examinerons ensuite le rôle et l'imputabilité de la fonction publique, c'est-à-dire les fonctionnaires qui s'occupent de l'administration et de la gestion au nom du gouvernement. Nous terminerons par la troisième branche du triangle, l'imputabilité devant le Parlement, en examinant d'abord le comportement partisan ou non partisan du Parlement dans le processus d'imputabilité, puis le rôle et le fonctionnement du Comité des comptes publics, instrument par lequel le Parlement, oblige le gouvernement à rendre compte de sa gestion des deniers publics — à en être imputable.

Le Budget des dépenses

L'examen annuel des dépenses par le Parlement débute au printemps, quand le gouvernement dépose le Budget des dépenses. En déposant les documents volumineux et complexes du Budget des dépenses, le gouvernement demande au Parlement l'autorisation de dépenser des fonds publics. La partie I du Budget des dépenses présente le Plan de dépenses du gouvernement. La partie II, soit le Budget principal des dépenses, énonce les autorisations de dépenses (ou crédits) et les montants à inclure dans les projets de loi de subsides. La Partie III, soit les Plans de dépense des ministères, se divise en deux parties. Les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) fournissent des renseignements détaillés sur les activités du gouvernement et contiennent des informations sur les objectifs stratégiques, les initiatives et les résultats attendus, en les reliant aux ressources requises pour les trois années suivantes. Ces rapports sont normalement déposés au printemps, tout comme les parties I et II. Le deuxième élément de la partie III se compose des Rapports ministériels sur le rendement, qui rendent compte des résultats obtenus par les ministères et organismes en les comparant aux attentes de rendement énoncées dans les RPP. Ces rapports sont déposés à l'automne. Mis bout à bout, les documents

qui constituent le Budget des dépenses représentent plusieurs milliers de pages… de quoi remplir toute une étagère de bibliothèque. Il serait quasiment inhumain d'exiger d'un député qu'il maîtrise tous les détails du Budget des dépenses.

Le Parlement accorde des fonds au gouvernement par voie de *crédits* (autorisations d'utiliser les deniers publics), chaque crédit mentionné dans des lois de même nom constituant le point de départ de la surveillance parlementaire des dépenses publiques. Le gouvernement ne peut dépenser ces fonds qu'aux seules fins approuvées par le Parlement, dans le cadre de chaque crédit et dans les limites des sommes consenties. La préparation du Budget des dépenses incombe au gouvernement, rôle qui est confirmé par le principe constitutionnel voulant que, si le Parlement a le droit de réduire les crédits, il n'a pas celui de les augmenter.

Le Budget des dépenses remplit deux fonctions. Tout d'abord, il reflète les grandes politiques du gouvernement. Dans son Budget annuel et son Plan de dépense, le gouvernement exprime ses priorités, l'importance qu'il a décidé d'accorder à tel ou tel programme, et la façon dont il a décidé de réagir aux besoins et aux défis auxquels sont confrontés le Canada et les Canadiens. Deuxièmement, les différentes parties du Budget des dépenses sont essentielles au contrôle des deniers publics. Comme les crédits parlementaires définissent le montant et l'objet des dépenses, ce qui limite le pouvoir de dépenser du gouvernement, le Parlement, s'il veut être véritablement en mesure d'exercer un contrôle sur les deniers publics, doit lui-même veiller à ce que le gouvernement respecte les limites établies dans les lois de subsides. Cette garantie que le gouvernement a respecté les lois et les autres textes autorisant chaque crédit parlementaire constitue la première étape du processus de vérification par le Bureau du vérificateur général, et de la reddition de comptes au Parlement sur la gestion des finances publiques.

S'agissant de ces deux fonctions, le Budget des dépenses contient des propositions et des crédits qui donnent lieu à deux types d'imputabilité devant le Parlement. Pour ce qui est des décisions relatives aux politiques (sommes à dépenser au titre des divers programmes gouvernementaux, équilibre à réaliser entre « le beurre et les canons », entre ce que le gouvernement se propose de dépenser en programmes sociaux plutôt qu'en programmes de défense, ou en développement industriel plutôt qu'en protection de l'environnement, et la myriade des autres besoins et désirs concurrents des Canadiennes et des Canadiens), la responsabilité et l'imputabilité reviennent aux ministres collectivement. Les Plans de dépense du gouvernement sont des questions de confiance et le gouvernement doit sa survie ou sa chute à leur acceptation ou leur rejet par le Parlement. L'imputabilité du gouvernement devant le Parlement pour ces aspects du budget et des prévisions de dépenses est fortement teintée de politique politicienne. Dans la mesure où les débats concernant le Budget des dépenses, au Parlement ou en comités parlementaires, soulèvent des questions qui touchent aux politiques, aux programmes proposés et aux autres décisions du gouvernement, il est tout à fait légitime que les parlementaires les envisagent comme des confrontations de partis entre le gouvernement et l'opposition.

Toutefois, pour ce qui est du respect par le gouvernement des paramètres énoncés dans le Budget des dépenses, considéré ici comme document de contrôle, l'imputabilité est beaucoup moins politisée et s'apparente davantage à un examen *a posteriori* de la façon dont les fonds ont été utilisés. La conformité avec les lois de subsides et les autres textes autorisant les crédits parlementaires prévus au Budget des dépenses est un critère essentiel du travail qu'effectue annuellement le Bureau du vérificateur général. La conformité est plus une question de gestion que de politiques fondamentales et, à moins que des ministres n'aient pris part à des décisions et à des actions dans des dossiers auxquels s'intéresse le Vérificateur général, le Parlement et les comités parlementaires

considèrent habituellement que l'étude de la conformité n'est pas une affaire de partisanerie politique.

Les procédures actuelles donnent amplement l'occasion au Parlement de débattre des budgets et des prévisions budgétaires (considérés alors comme documents de politiques généraux); en général, les parlementaires les jugent satisfaisants. Toutefois, les problèmes relevés dans le cas du Programme de commandites donnent à penser que la conformité avec les lois et le Budget des dépenses autorisés par le Parlement, en tant que mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds, est loin d'être garantie.

L'examen du Budget des dépenses par le Parlement n'a pas été à la hauteur des attentes. Voici ce que mentionne à ce sujet le Centre parlementaire dans l'étude qu'il a réalisée pour la Commission :

> Les députés ont souvent reconnu — parfois à regret — qu'ils n'accordaient pas beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires, qu'ils n'avaient qu'une vague idée du niveau des ressources engagées pour réaliser les programmes et qu'ils ignoraient quels instruments financiers les ministères utilisaient pour atteindre les objectifs qui leur étaient fixés. Lors de la série d'incidents qui se sont produits ces dernières années (programme de contributions de Développement des ressources humaines Canada [DRHC], contrôle des armes à feu, commandites), divers députés ont imputé au moins une partie du blâme « contextuel » aux insuffisances de l'examen des dépenses de programmes par les parlementaires.[1]

Les auteurs de cette étude craignent que le peu d'attention accordé par les parlementaires au Budget des dépenses n'ait un autre effet pervers sur l'administration financière. En effet, les fonctionnaires chargés de protéger l'intégrité financière et de faire rapport au Parlement pourraient être vulnérables aux pressions exercées par des

responsables de programmes qui trouvent embêtant et gênant d'appliquer les procédures de bonne gestion financière.

Les difficultés associées à l'examen parlementaire des programmes ne sont pas nouvelles. Avant la réforme du système de comités de la Chambre des communes, en 1968-1969, les députés examinaient les prévisions budgétaires en comité plénier de la Chambre. Les ministres, aidés de leurs fonctionnaires, répondaient aux questions des députés sur les budgets de dépenses des ministères. Les députés trouvaient leur compte dans cette procédure de questionnement des ministres parce qu'elle leur permettait de parler des problèmes et des besoins de leurs électeurs en pleine Chambre.

La réforme des comités, en 1968-1969, était destinée à raviver un système devenu quasiment moribond. On a alors décidé de confier trois fonctions aux différents comités permanents axés sur les ministères : examiner les projets de loi à l'étape de l'étude en comité; réaliser des enquêtes et des études spéciales; étudier les prévisions budgétaires de leur ministère. Le gouvernement de l'époque avait décidé de confier l'étude du Budget des dépenses à des comités permanents de taille réduite (plutôt qu'au comité plénier de la Chambre) pour permettre un examen plus serré des programmes, mais aussi pour réduire les occasions d'obstructionnisme par l'opposition à la Chambre des communes. Considérée sous ce dernier angle, la réforme a été couronnée de succès, mais elle n'a pas vraiment permis d'améliorer l'examen parlementaire du Budget des dépenses et des programmes gouvernementaux.

À l'époque, on n'avait pas bien précisé ce que les comités étaient censés faire des prévisions budgétaires. On peut supposer qu'ils devaient les examiner et les étudier. Dans les premières années ayant suivi la réforme du système de comités, plusieurs comités permanents, notamment celui des Pêches, se sont efforcés de produire des rapports

exhaustifs à la suite de leur étude des prévisions budgétaires. Toutefois, le président de la Chambre a refusé leurs rapports. Autrement dit, même si les comités pouvaient convoquer des témoins au sujet des budgets de dépenses et même si tous les membres étaient unis dans la conduite d'une enquête, leurs recommandations restaient sans lendemain. Cette situation s'est avérée frustrante pour les députés qui en sont venus à n'effectuer qu'un examen superficiel des prévisions budgétaires en comité ou, pire encore, à n'en faire aucun.

À la faveur de modifications apportées par la suite au Règlement de la Chambre, on a donné la possibilité aux comités de formuler des recommandations de fond sur les programmes gouvernementaux en leur confiant des mandats très larges leur permettant de faire enquête. Toutefois, rares sont les comités qui se sont prévalus de cette disposition. Ainsi, en 2005, soit 36 ans après la réforme du système de comités, l'examen du Budget des dépenses et des programmes gouvernementaux par les comités permanents demeure insatisfaisant, comme l'a signalé le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires :

> [C]es comités continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses et des rapports explicatifs présentés annuellement par les ministères gouvernementaux. Chaque année, quelque 87 ministères et autres organismes gouvernementaux présentent aux comités parlementaires des budgets et des rapports connexes qui dans plusieurs cas ne font l'objet d'aucune réunion officielle. Lorsqu'il y a tenue de réunions, celles-ci consistent habituellement en des échanges partisans avec les ministres qui ne jettent guère de lumière sur les budgets. L'examen des budgets supplémentaires des dépenses, qui permettent aux ministères d'obtenir des fonds additionnels, s'est révélé encore moins satisfaisant. En effet, il arrive rarement aux comités de les étudier.[7]

Comme le Budget des dépenses est constitué d'un ensemble de documents de politiques très importants, il est injuste de reprocher aux comités de tomber dans la partisanerie quand ils accueillent des ministres venus témoigner. L'examen du Budget des dépenses est l'occasion tout à fait légitime de soulever des questions sur les priorités du gouvernement, sur le bien-fondé des ressources consacrées aux différents programmes et sur ce que le gouvernement a fait ou n'a pas fait. Le caractère contradictoire des débats est donc tout à fait légitime dans ce genre de discussion entre parlementaires.

Les députés ne disposent que de peu de temps pour s'acquitter de leurs immenses obligations envers leurs électeurs et leur parti, pour jouer le rôle qui leur incombe dans les débats et lors des périodes de questions à la Chambre, et pour remplir leurs tâches de membres de comités. Si l'on exclut les députés qui font partie de l'exécutif ou qui sont investis de responsabilités spéciales (comme celles de leader de l'opposition ou de whip d'un parti), il ne reste que 210 élus pour exiger des comptes du gouvernement dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires. Chaque député d'arrière-banc siège à au moins un comité parlementaire, certains à deux ou trois (on dénombre 20 comités permanents de la Chambre). En plus de cela, ils doivent s'acquitter d'autres fonctions et assumer tout un ensemble de responsabilités dans leur circonscription et sur la Colline parlementaire, ce qui leur vaut davantage l'attention des médias que leur participation aux travaux des comités. Il ne faut donc pas s'étonner que, compte tenu de la frustration qu'ils éprouvent dans l'examen du Budget des dépenses et des programmes en comités, beaucoup n'y consacrent pas énormément de temps.

Les moyens de recherche et autres ressources que le Parlement met à la disposition des comités sont plutôt chiches. La composition et la présidence des comités changent beaucoup trop souvent, privant ces structures d'une identité propre et d'un sentiment de but commun. C'est ainsi que l'étude du Budget des dépenses est loin d'être prioritaire

pour les députés et pour les comités. Ces derniers sont saisis du Budget des dépenses le 1er mars et, s'ils ne font pas rapport à ce sujet à la Chambre avant le 31 mai, celle-ci considère qu'ils les ont automatiquement avalisés, même s'ils ne les ont pas étudiés.

Le Parlement a pris acte du fait qu'il convient d'accorder une plus grande attention au Budget des dépenses, du point de vue de la forme et du contenu, de même qu'à son examen en comités. Il convient d'examiner certaines questions, comme la structure globale des crédits et l'efficacité du Budget des dépenses, à la fois pour recenser les divers programmes gouvernementaux et pour favoriser le contrôle et l'imputabilité. D'aucuns estiment qu'on a poussé trop loin la pratique consistant à regrouper de plus en plus d'activités sous un seul et même crédit, au point que les budgets de dépenses cachent beaucoup plus de choses qu'ils n'en révèlent au sujet des programmes gouvernementaux. Le gouvernement devrait envisager d'allonger la période consacrée à l'étude du Budget des dépenses et, en collaboration avec le Parlement, revoir le nombre de crédits portant sur des dépenses discrétionnaires afin de conférer davantage de visibilité aux dépenses de programmes.

Le Budget supplémentaire des dépenses est l'instrument qui permet au gouvernement de demander des fonds supplémentaires au Parlement pour faire face à des augmentations de dépenses survenant après le dépôt du Budget principal. Il n'est pas rare que jusqu'à 10 p. 100 des dépenses de certains programmes apparaissent dans le Budget supplémentaire. D'habitude, l'examen du Budget supplémentaire en comités est encore plus superficiel que celui du Budget principal.

Dans son *Rapport factuel*, la Commission a constaté que le Programme de commandites n'avait pas été mentionné comme activité distincte dans le Budget des dépenses et que la disposition législative l'autorisant était loin d'être claire. D'ailleurs, des spécialistes des affaires publiques autant que des parlementaires doutent que les documents constituant

le Budget des dépenses puissent vraiment servir à contrôler la gestion financière du gouvernement et que l'examen du Budget des dépenses au Parlement et en comités parlementaires soit adéquat.

En 2005, la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement a engagé trois nouveaux employés pour prêter main forte aux comités parlementaires dans leur examen des prévisions budgétaires. Cette augmentation d'effectif était une première mesure destinée à accroître progressivement les ressources mises à la disposition des comités pour effectuer ce travail. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à donner davantage de ressources aux comités parlementaires pour leur permettre de réaliser leurs investigations. Les comités ont besoin d'au moins deux types d'assistance : d'abord, l'aide inestimable que la Bibliothèque du Parlement apporte aux parlementaires et aux comités; deuxièmement, la capacité d'engager des experts pour se faire aider et conseiller dans la conduite de leurs investigations sur la gestion des programmes et l'imputabilité. La Commission est encouragée de constater que la Bibliothèque du Parlement et le gouvernement se sont tous deux engagés à améliorer les services dispensés aux comités. Cela va dans le sens des initiatives déjà prises pour améliorer le Budget des dépenses et son examen, de même que l'examen des programmes par le Parlement, mais il y a encore beaucoup à faire.

Face aux ressources quasi illimitées que le gouvernement est en mesure de mobiliser pour défendre la façon dont il gère un programme critiqué par un comité parlementaire, les membres des comités devraient pouvoir mobiliser toute l'aide technique dont ils ont besoin pour les aider dans leurs travaux d'investigation. S'ils bénéficiaient d'une telle assistance, les membres des comités seraient sans doute incités à faire leur travail avec plus de diligence et moins d'esprit partisan.

Recommandation 1 : Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires.

L'identité et le rôle de la fonction publique

Une fois le Budget des dépenses approuvé par le Parlement, le gouvernement doit l'administrer et le gérer dans le respect des sommes et des buts autorisés par le Parlement. En théorie du moins, toutes les dépenses faites par le gouvernement doivent s'appuyer sur des lois, des règles et des règlements parfaitement établis, bien que ce fût loin d'être le cas dans l'administration du Programme de commandites. La fonction publique est l'organe qui est chargé d'administrer les programmes gouvernementaux. Elle doit assumer un grand nombre de responsabilités et répondre à plusieurs engagements : envers le public qu'elle sert, par rapport aux lois qui régissent ses pouvoirs et sa gestion, envers les ministres qui sont les responsables politiques des ministères, envers les gouvernements à venir, et envers le Parlement qui adopte les lois et approuve les budgets qu'administre la fonction publique. Nombre de ces obligations vont au-delà des devoirs qui incombent à la fonction publique envers les politiciens du parti gouvernemental.

Ces multiples responsabilités peuvent occasionner des tensions entre la mission de service de la fonction publique envers le gouvernement et son devoir éthique de promouvoir le bien public. Ce sont ces obligations et responsabilités qui sont à l'origine de l'imputabilité. L'examen de ces tensions exige que l'on considère deux grandes questions : premièrement, le rôle et l'identité de la fonction publique comme entité distincte du gouvernement; deuxièmement, l'imputabilité de la fonction publique, et surtout la question de savoir si cette

imputabilité est entièrement interne (au gouvernement) ou si le Parlement a aussi un rôle à jouer à cet égard.

Dans les observations qu'il a adressées à la Commission, le gouvernement exprime sans ambages sa conviction que la fonction publique n'a pas d'identité propre et qu'elle n'a donc pas à rendre de comptes en marge des ministres et du gouvernement[4]. Dans son étude rédigée pour la Commission, le professeur Lorne Sossin, de la Faculté de droit de l'Université de Toronto, adopte un point de vue contraire. Selon lui, « une gamme de conventions et de principes constitutionnels non écrits donnent clairement naissance à des obligations, des responsabilités et des contraintes dans la prise de décisions par les membres de la fonction publique, qui, ensemble, confèrent un statut constitutionnel à la fonction publique comme organe du gouvernement »[5].

La fonction publique doit respecter le principe de la primauté du droit, même si, pour cela, elle doit s'opposer aux instructions d'un ministre contraires à la loi. Dans la pratique, comme nous l'avons constaté, les fonctionnaires peuvent hésiter à afficher ce genre d'opposition par crainte de perdre leur emploi ou de compromettre leurs chances d'avancement. La fonction publique doit être administrée de façon à ce que les principes de neutralité et d'impartialité soient à la fois reconnus et respectés. L'enquête de la Commission au sujet du Programme de commandites a permis de constater que ces principes ne sont pas toujours observés. Le professeur Sossin tire d'ailleurs la troublante conclusion suivante : « La primauté de l'opportunisme politique a créé un climat de sauvegardes insuffisantes contre l'ingérence politique dans les décisions de la fonction publique »[6]. La Commission partage son opinion.

Peu importe, d'ailleurs, que la fonction publique ait ou non un statut constitutionnel distinct de celui des ministres et du gouvernement : il est évident qu'elle dispose d'une identité légale différente de celle des ministres. Cette identité est mentionnée et confirmée dans des lois

comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige que la fonction publique respecte les normes de probité, et les lois et les règlements qui la régissent. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et d'autres textes établissent les principes du mérite et de la neutralité politique des la fonction publique et encadrent des systèmes de gestion des ressources humaines et d'imputabilité qui n'ont rien à voir avec la responsabilité et l'imputabilité des ministres.

D'après les lois régissant la fonction publique, ce sont les sous-ministres qui sont directement responsables devant la Commission de la fonction publique de la préservation des principes du mérite et de la neutralité. Pour ces responsabilités, les sous-ministres ne sont pas imputables envers leurs ministres, et ces derniers ne sont d'ailleurs pas imputables de la façon dont leurs sous-ministres s'en acquittent. Si l'on tenait les ministres — chefs politiques des ministères — imputables du respect des principes de neutralité et d'apolitisme dans la fonction publique, on irait à l'encontre de l'esprit et de la lettre du cadre réglementaire qui régit la fonction publique. La Commission de la fonction publique est imputable devant le Parlement pour ce qui est du respect des principes du mérite et de la neutralité dans les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le professeur Sossin fait remarquer que les tribunaux canadiens ont reconnu à la fonction publique une identité distincte de celle des ministres et du gouvernement. La Cour d'appel fédérale s'est penchée sur le droit de la population d'être servie par une fonction publique neutre[6]. La Cour suprême du Canada a qualifié la fonction publique d'« organe du gouvernement » investi de missions et de responsabilités qui lui sont propres[7]. En outre, elle a rappelé que « la confiance du public dans la fonction publique exige sa neutralité politique et son impartialité dans la prestation de ses services, peu importe le parti politique au pouvoir »[8]. Le gouvernement du Canada lui-même a reconnu que la fonction publique est investie d'une mission allant au-delà de ses

obligations envers le gouvernement : certes, elle doit appuyer et promouvoir le programme du gouvernement, mais elle doit le faire « sans compromettre le statut impartial requis pour continuer à servir les gouvernements successifs d'allégeances politiques différentes qui ont des priorités différentes »[9].

Le principe de la primauté du droit exige la neutralité et l'impartialité de la fonction publique. Rien n'empêche une fonction publique apolitique respectueuse de la primauté du droit de remplir son devoir de loyauté envers le gouvernement, bien que le difficile équilibre entre loyauté et neutralité exige l'application de normes et de principes opérationnels suffisamment souples pour que la fonction publique puisse s'adapter aux réalités politiques.

Les arguments en faveur de la neutralité et de l'impartialité de la fonction publique abondent, mais le professeur Sossin estime que les instruments susceptibles de permettre la réalisation de ces deux conditions sont relativement faibles :

> Dans une épreuve de force, c'est la fonction publique qui se retrouve le plus souvent perdante. [. . .] Il est loin d'être clair que le *statu quo* donne à la fonction publique la capacité (et la légitimité) de s'acquitter de ses obligations d'assurer le respect de la primauté du droit. Dans le climat actuel, on en est réduit à se demander si une culture d'intimidation n'est pas plus susceptible de l'emporter qu'une culture de la primauté du droit en cas de pression politique sur les fonctionnaires.[10]

Le professeur Sossin recommande d'adopter divers instruments pour renforcer la position de la fonction publique, notamment un véritable code de conduite des fonctionnaires, une loi protégeant les dénonciateurs, et une Commission de la fonction publique qui veille effectivement à ce que les principes d'impartialité et de neutralité soient respectés. À son avis :

> Les principes constitutionnels ne peuvent être entièrement laissés aux mains de l'exécutif politique ou de la fonction publique pour en faire ce qu'ils veulent. Les tribunaux ont un rôle à jouer dans le règlement des différends et l'élaboration des frontières. Il ne faut pas non plus déduire du fait que la relation entre les organes de l'exécutif fait appel à des principes constitutionnels que sa définition doit être entièrement laissée aux avocats. L'indépendance bureaucratique implique des normes de loi constitutionnelle et administrative, le processus politique et l'administration publique. Seules des mesures qui se répercutent sur toutes ces sphères seront efficaces.[11]

Dans une étude préparée pour le compte de la Commission, le professeur Ken Kernaghan dresse la liste des avantages que présenterait l'adoption par le Parlement d'une charte de la fonction publique (qui pourrait bien sûr s'appeler aussi code de conduite ou code d'éthique de la fonction publique). Cela permettrait :

- d'exprimer et de symboliser un soutien politique fort envers la charte, notamment des parlementaires et des ministres;
- de susciter un plus grand intérêt du public, des parlementaires et des médias envers la charte, d'en favoriser la connaissance et d'en promouvoir le respect;
- d'informer le public de manière très visible sur les valeurs que défendent les fonctionnaires, ainsi que sur leurs droits et responsabilités vis-à-vis des politiciens;
- de promouvoir un plus fort soutien de tous les partis envers la charte;
- d'établir une assise légale solide pour la promotion et l'observation de la charte.[12]

La charte de la fonction publique permettrait également de stimuler le moral des fonctionnaires et marquerait la reconnaissance à laquelle ils ont droit pour le travail qu'ils effectuent dans l'intérêt du public.

En 2003, le Conseil du Trésor a produit un document intitulé *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* qui est entré en vigueur le 1er septembre de la même année[13]. Il est plutôt long (près de 6 000 mots) et ne ressemble pas à une charte à laquelle un fonctionnaire pourrait aisément adhérer. Dans sa forme actuelle, il n'est pas très compréhensible et ne serait pas facile à mémoriser. Dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale a indiqué que ce code présente de graves lacunes :

> On y trouve des termes comme intérêt public, objectivité, impartialité, loyauté et intégrité, qui ne sont toutefois pas définis adéquatement parce qu'on les présumait suffisamment explicites. On y préconise le règlement des conflits entre les valeurs et l'éthique dans l'intérêt public, sans cependant indiquer comment définir l'intérêt public dans une situation donnée. Le Code n'indique pas non plus comment harmoniser les valeurs conflictuelles ni comment leur attribuer une priorité. Il faudra redoubler d'efforts pour expliquer le Code et faire en sorte qu'il soit utilisé. Autrement, il ne servira qu'à garnir les rayons de bibliothèque.[14]

La Commission souscrit à ces préoccupations; elle note qu'on parle rarement du code et qu'il est très peu cité. Il faudrait un texte plus court et plus simple énonçant les valeurs essentielles que devraient respecter tous les fonctionnaires. On en trouve un exemple dans l'ouvrage intitulé *Seven Principles of Public Life* (Les sept principes de la vie publique) qui sert de fondement aux codes de conduite en vigueur dans les organismes publics au Royaume-Uni. Les principes en question sont l'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, l'imputabilité, la transparence, l'honnêteté et le leadership[15].

Il devrait sûrement être possible au gouvernement du Canada de rédiger et d'adopter par voie législative un code de conduite de la fonction publique qui servirait de charte des droits et obligations des

fonctionnaires et qui symboliserait l'engagement du gouvernement à redorer le blason de la fonction publique.

> **Recommandation 2** : Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique.

L'imputabilité de la fonction publique

La fonction publique œuvre selon le principe de la responsabilité ministérielle. Selon le gouvernement :

> [M]ême si les fonctionnaires donnent des conseils, ce sont les ministres qui ont été élus démocratiquement qui ont le dernier mot et les fonctionnaires doivent se plier aux directives [*licites*] de ces derniers. En résumé, tous les ministères du gouvernement pour lesquels il est ministre et tous les fonctionnaires qui y travaillent doivent rendre compte au ministre qui, à son tour, doit rendre compte au Parlement. Si les choses en étaient autrement, nous aurions un gouvernement contrôlé par les non élus.[10]

Rien en droit n'autorise un ministre à donner des ordres illégaux aux fonctionnaires, et ces derniers ne sont pas tenus de se plier à des ordres qui transgresseraient la loi. Comme l'affirme le gouvernement, les fonctionnaires doivent uniquement obéir à des directives licites émanant des ministres. L'administration doit être soumise à la règle de droit.

Le gouvernement n'explique pas comment les fonctionnaires peuvent s'y prendre pour refuser d'obéir à des ordres illicites venant de leurs supérieurs ou de leur ministre. La loi récemment adoptée pour protéger les dénonciateurs, dont il est question au dixième chapitre ci-après, est une façon d'outiller les fonctionnaires pour qu'ils puissent s'opposer aux ordres illicites qu'on pourrait leur donner, et pour leur garantir une relative protection contre d'éventuelles représailles. La charte de

la fonction publique que nous recommandons permettrait d'instaurer une norme confirmant l'identité collective et les devoirs de la fonction publique. Les fonctionnaires pourraient l'invoquer pour refuser d'obéir à des ordres inappropriés et l'on peut espérer qu'ils y verraient un bouclier contre le genre d'intimidation dont certains ont fait l'objet durant les années du Programme de commandites.

La façon dont le gouvernement envisage l'imputabilité des fonctionnaires illustre la situation délicate dans laquelle se retrouvent les fonctionnaires, même de rang élevé, appelés à comparaître devant un comité parlementaire. « [I]ls le font au nom de leur ministre. Ces fonctionnaires sont responsables devant le Parlement en ce sens qu'ils ont le devoir d'informer et d'expliquer. Les fonctionnaires n'ont aucune obligation directe de rendre compte au Parlement... »[17].

Selon le gouvernement, cette absence d'imputabilité se vérifie même quand ce sont les fonctionnaires et non les ministres qui sont investis de la responsabilité légale : « Ce n'est pas parce que le Parlement édicte les obligations légales des sous-ministres pour certains secteurs que ceux-ci doivent lui rendre des comptes »[18]. Le gouvernement soutient que l'imputabilité des fonctionnaires est interne, qu'elle est toujours circonscrite à la sphère gouvernementale. Les fonctionnaires n'ont aucune relation d'imputabilité envers le Parlement, dit-il.

La Commission ne partage pas ce point de vue. À l'occasion de son Enquête, elle a constaté de nombreux cas où les fonctionnaires avaient reçu des consignes qui étaient soit illicites, soit en contradiction avec les règlements régissant la fonction publique. La Commission a par ailleurs constaté que le désir des fonctionnaires d'obéir à leurs supérieurs (que ces derniers appartiennent à la fonction publique ou au Cabinet) l'avait bien souvent emporté sur leur devoir de respecter les lois et les règlements régissant l'administration publique. Heureusement, les problèmes constatés dans l'administration du Programme de commandites semblent assez rares.

Il n'en demeure pas moins que le Programme de commandites a échappé à toutes les règles et normes acceptables de probité et qu'il a fallu attendre beaucoup trop longtemps pour que les problèmes constatés soient corrigés. Une partie de ces événements regrettables tient au fait que les procédures d'imputabilité des fonctionnaires sont inadéquates. Il faut que le Parlement et, par son truchement, la population canadienne soient convaincus que le gouvernement, quand il dépense l'argent public, respecte les règles en vigueur ainsi que les principes de probité et d'économie. Or, l'approche actuelle ne donne pas cette garantie. Il est inacceptable qu'un ministre, dont les intérêts et desiderata peuvent aller à l'encontre des principes devant régir les fonctionnaires de son ministère, soit également celui à qui ces mêmes fonctionnaires doivent rendre des comptes. Cela place le ministre en conflit d'intérêts et prive le Parlement de l'assurance que ceux et celles qui administrent et gèrent la fonction publique respectent les lois et règlements en vigueur.

Le point de vue du gouvernement, selon lequel les fonctionnaires n'ont à rendre de comptes qu'à l'exécutif, risque d'amener ministres et fonctionnaires à conclure que, si seuls les ministres sont finalement imputables, toute la responsabilité doit dès lors leur incomber. Quand le Parlement a adopté le cadre législatif régissant la fonction publique, il ne voulait pas que les ministres soient imputables devant le Parlement des responsabilités dont les fonctionnaires sont légalement investis. Il ne voulait pas non plus que les tribunaux canadiens interprètent de la sorte la position et le rôle de la fonction publique. Dans certains domaines de gestion, notamment dans l'administration des finances et des ressources humaines, la responsabilité appartient exclusivement aux fonctionnaires. L'imputabilité pour les mesures prises en vertu de ces pouvoirs doit aussi appartenir exclusivement aux fonctionnaires.

L'approche actuelle du gouvernement ne reconnaît adéquatement ni l'identité collective ni les responsabilités législatives de la fonction publique. C'est ce qui ressort des problèmes auxquels la Commission

s'est heurtée quand elle a cherché à savoir qui, du ministre ou du fonctionnaire, était officiellement investi de la responsabilité de veiller à ce que l'administration du Programme de commandites respecte les exigences légales et réglementaires. Cette confusion quant à la désignation des responsables aux échelons supérieurs a entraîné une érosion de la responsabilité et de l'imputabilité aux échelons inférieurs.

Partisanerie politique et imputabilité devant le Parlement

Le principe constitutionnel fondamental de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielles devant le Parlement veut que :

> Les ministres demeurent individuellement et collectivement responsables de leurs obligations prévues dans la loi; ils ont des comptes à rendre au Parlement et au premier ministre pour l'intendance des ressources et l'exercice des pouvoirs qui leur sont attribués.[19]

Cela ne revient pas à dire, contrairement à ce que prétend le gouvernement, que les ministres sont imputables devant le Parlement de toutes les actions de leur ministère, notamment de celles prises par les fonctionnaires en vertu des pouvoirs qui leur sont directement dévolus par le Parlement. Cela ne revient pas non plus à dire que « toutes les obligations de rendre des comptes au [sein du] gouvernement du Canada découlent de l'obligation individuelle et collective des ministres de rendre des comptes au Parlement »[20].

Dans les autres démocraties parlementaires, les gouvernements n'entretiennent pas de telles notions. Ainsi, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande reconnaissent l'existence d'une relation d'imputabilité entre le Parlement et la fonction publique dans le cas des responsabilités qui incombent en propre aux fonctionnaires et non aux ministres. En Grande-Bretagne, par exemple, les fonctionnaires doivent rendre des comptes vers le haut dans le cadre

des exercices de vérification et d'examen parlementaires, et vers l'extérieur en faisant preuve de transparence et d'ouverture envers les groupes d'intérêt et envers la population en général. La thèse voulant que ce sont les ministres, et eux seuls, qui doivent rendre compte de l'administration publique devant le Parlement n'a pas cours dans les autres pays.

À l'appui de sa position, le gouvernement du Canada soutient que le contexte de l'imputabilité parlementaire est caractérisé par « … des politiques partisanes. Le Parlement et son appareil sont essentiellement *politiques*. [. . .] Les mécanismes dont il dispose pour y parvenir sont politiques et partisans »[1]. Il n'explique cependant pas en quoi les éléments partisans et politiques qui caractérisent l'appareil parlementaire canadien sont tellement différents de ceux qui existent dans d'autres démocraties parlementaires de type Westminster que cela justifie que cette thèse tout à fait unique de l'imputabilité soit parfaitement valable chez nous mais nulle part ailleurs.

La Commission croit que le gouvernement se trompe à cet égard et que la partisanerie politique n'est qu'un élément, d'ailleurs loin d'être universel, de l'imputabilité de l'exécutif envers le Parlement. Bien que la plupart des activités qui permettent au Parlement de tenir le gouvernement imputable soient partisanes par nature, certaines ne le sont pas. La responsabilité des politiques, ou de l'absence de politiques appartient aux ministres, individuellement et collectivement. Il en va de même de la responsabilité des activités gouvernementales en général et de la façon dont le gouvernement administre les pouvoirs et ressources qu'il tient du Parlement. L'imputabilité qui incombe aux ministres pour ces fonctions et responsabilités ministérielles générales est clairement « politique » et peut à juste titre susciter des différends entre les partis. Les désaccords et la concurrence entre les partis sont l'essence même de la vie parlementaire et de la démocratie électorale.

Toutefois, la responsabilité et l'imputabilité de la fonction publique ne doivent pas faire l'objet de débats partisans. Le Parlement a explicitement et sans équivoque confié de vastes pouvoirs d'administration à la fonction publique. Son intention était alors de faire en sorte que l'administration du gouvernement et des programmes gouvernementaux soit apolitique et respectueuse des lois et des règlements. Le Parlement a deux soucis légitimes et fondamentaux dans le domaine de l'administration. Tout d'abord, il est en droit de s'assurer lui-même et, ce faisant, d'assurer la population, que les ministres ne s'ingèrent pas dans les champs d'administration dont la responsabilité relève des fonctionnaires. Deuxièmement, il est en droit de vérifier que, dans les domaines en question, les fonctionnaires font leur travail dans le respect des normes prescrites, notamment en faisant preuve de neutralité, de probité, d'économie et d'efficacité.

Si des ministres s'ingèrent illégitimement dans des domaines dont la responsabilité incombe à la fonction publique, ils devront en assumer l'entière responsabilité et en être imputables. En cas d'ingérence de cette nature, le Parlement se devra d'entreprendre un examen critique de leurs actes, examen qui, par définition, sera politiquement partisan. En revanche, si l'imputabilité concerne des domaines dont la fonction publique est exclusivement responsable, c'est elle qui devra en être imputable. La responsabilité et l'imputabilité vont forcément de pair. L'imputabilité dans ces domaines concernera la façon dont la fonction publique s'est acquittée de ses devoirs et responsabilités. Elle ne concernera pas les décisions des ministres et ne devra pas faire l'objet de débats de nature partisane.

Le Parlement a établi des domaines d'activité administrative dont la responsabilité appartient aux fonctionnaires et non pas aux ministres. La Commission est intimement convaincue que les mesures administratives prises dans ces domaines ne doivent pas être politisées et que le Parlement a le droit de s'assurer qu'elles sont conformes aux

normes de bonne administration. L'intérêt du Parlement transcende ici les différences partisanes.

Bien que le Parlement — et plus particulièrement la Chambre des communes — agisse la plupart du temps de manière politicienne, ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, le Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation a la réputation d'être sérieux et résolument impartial dans ses travaux touchant un domaine important, celui de la législation subordonnée. Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes, quant à lui, tient des débats habituellement impartiaux, même s'il lui arrive parfois d'être le lieu d'échanges extrêmement partisans. Malheureusement, ce sont les flambées de sectarisme politique qui reçoivent l'attention des médias. Le défi auquel le Parlement est confronté pour ce qui est de l'imputabilité de l'administration publique consiste à trouver des façons de veiller à ce que la reddition de comptes, du moins en ce qui concerne les responsabilités des fonctionnaires, ne soit pas entachée de sectarisme politique et qu'elle préserve et renforce l'apolitisme de la fonction publique.

Trois activités principales permettent au Parlement d'obliger l'exécutif à lui rendre des comptes : la Période des questions, les débats en Chambre, et les études effectuées par les comités parlementaires.

La Période des questions à la Chambre des communes — même si elle paraît souvent bruyante et chaotique — permet d'attirer l'attention du pays sur les problèmes de l'heure. C'est de loin l'activité parlementaire la plus médiatisée. Elle est aussi vivement politisée, tant dans sa structure (puisqu'elle donne un rôle dominant aux partis d'opposition qui posent les questions) que par le type de questions posées. La Période des questions à la Chambre des communes du Canada ne sert pas vraiment à obtenir des renseignements du gouvernement mais plutôt à attirer l'attention sur les problèmes et les enjeux de l'heure et à faire en sorte que le Parlement, la presse et le public continuent

d'y prêter attention. Seuls les ministres répondent aux questions, pratique qui les oblige à rendre compte de leurs responsabilités et de ce qu'ils ont fait ou n'ont pas fait en qualité de chefs politiques des ministères.

Les débats en Chambre, comme la Période des questions, portent habituellement sur les politiques gouvernementales et sur la manière générale dont le gouvernement s'occupe des affaires de l'État. Certains débats, comme ceux qui suivent le discours du Trône et le dépôt du Budget, concernent la conduite du gouvernement en général. Ils sont partisans, tout comme ceux concernant les lois et les politiques gouvernementales. L'agencement de la Chambre, qui met le gouvernement et l'opposition face à face, suppose qu'il y a une division entre les partis et entre le gouvernement et l'opposition. Il arrive cependant qu'au sujet de projets de loi d'intérêt privé ou de questions transcendant les clivages traditionnels, comme la peine capitale, l'avortement ou les mariages de même sexe, la Chambre ne se divise pas en fonction des partis. Cela dit, la plupart des débats au Parlement sont de nature partisane.

Par contre, il peut arriver, et cela se produit même souvent, que les études et enquêtes réalisées par les comités ne soient pas teintées de sectarisme politique. Le degré de politisation des débats lors d'une étude en comité est à peu près proportionnel au degré de participation des ministres à la question dont le comité est saisi. S'il s'agit de domaines dans lesquels le gouvernement n'a pas pris de décision, surtout de questions à propos desquelles il a demandé conseil au Parlement, les débats en comité sont assez impartiaux. En revanche, l'étude en comité de mesures législatives controversées reflète les désaccords des partis et peut être très politisée. Quand un comité se penche sur un dossier auquel les ministres n'ont presque rien eu à voir et où les désaccords ne sont pas de nature politique, les débats sont normalement beaucoup moins tendancieux.

Comme il est important que l'administration et la fonction publique soient neutres, il est crucial que la reddition de comptes concernant l'administration, tout comme l'administration elle-même, soit à l'abri de toute partisanerie politique. La Commission a constaté que ni l'administration du Programme de commandites, ni l'imputabilité exercée par le Parlement à son égard n'ont été apolitiques. La première étape de la réforme devra consister à faire en sorte que l'administration gouvernementale soit protégée contre toute influence politique déplacée. C'est seulement ensuite que l'on pourra attendre du Parlement qu'il exige des comptes du gouvernement sur son administration, et qu'il le fasse de façon non politisée. Il est donc très important que le gouvernement et le Parlement veillent à préserver et à renforcer le caractère impartial de l'administration des programmes gouvernementaux par la fonction publique.

Le rôle du Comité des comptes publics

Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes joue un rôle central dans l'imputabilité du gouvernement devant le Parlement au sujet de son administration. Le Comité est chargé de veiller à ce que le gouvernement a employé les deniers publics aux seules fins autorisées par le Parlement, à ce que les excès et les gaspillages soient réduits au minimum et à ce que l'on applique de saines pratiques de gestion financière. Il ne s'interroge pas sur le bien-fondé ou les faiblesses des politiques gouvernementales et n'a pas à le faire. La plupart de ses investigations trouvent leur origine dans les rapports du vérificateur général dont le mandat consiste à signaler à la Chambre tous les cas où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été bien tenus ou que des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu adéquat;
- les procédures comptables utilisées ont été insuffisantes pour contrôler la collecte et la dépense des deniers publics;

- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard aux principes d'économie et d'efficience, à d'autres fins que celles envisagées par le Parlement;

- des procédures satisfaisantes n'ont pas été appliquées pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.[22]

À l'instar des autres comités parlementaires, le Comité des comptes publics ne dispose d'aucun pouvoir exécutif et il ne peut que formuler des recommandations ou exprimer des opinions. Il ne peut ni sanctionner, ni récompenser les fonctionnaires, ni leur donner des ordres.

En Grande-Bretagne, le Comité des comptes publics a été qualifié de « reine des comités spéciaux ». C'est le comité le plus prestigieux de la Chambre des communes britannique, un comité auquel les membres jugent souhaitable et honorable de servir et ce, depuis plus de 140 ans. Depuis l'époque de Gladstone, dans les années 1870, ce comité :

> [Traduction]
>
> exerce un effet purificateur sur tous les ministères. Le fait de savoir que le CCP risquait de mettre sur la sellette le Secrétaire permanent [sous-ministre] le plus aguerri au sujet de son rôle d'agent comptable ministériel — pour un aspect quelconque des approvisionnements publics, des dépenses et, de plus en plus, de l'optimisation des ressources — provoquait une forte poussée de fièvre préparatoire dans le ministère concerné, même si le Comité n'avait l'intention de s'intéresser qu'au menu fretin au lieu des requins et des baleines. Comparaître devant le CCP pouvait faire ou défaire une réputation à Whitehall. Et c'est encore le cas aujourd'hui.[23]

Le Comité des comptes publics canadien n'a pas la même longue et admirable histoire de travail apolitique. Il a été dormant durant la plus grande partie de l'histoire du Canada. Il ne se réunissait pas. Les

gouvernements gagnaient et récompensaient des appuis à leur cause grâce au contrôle que les ministres exerçaient sur l'octroi des marchés publics et des subventions, sur les nominations et sur d'autres aspects de l'administration publique. Le gouvernement ne voulait pas qu'un comité parlementaire se penche de trop près sur la façon dont il utilisait les fonds. À la faveur d'un changement de gouvernement, il arrivait que le comité sorte de sa torpeur pour dénoncer les excès et les irrégularités de l'équipe sortante. Toutefois, la plupart du temps, quand le gouvernement était majoritaire au comité et que le président était du côté gouvernemental, le comité était passif.

Ce n'est qu'en 1958, après que le premier ministre John Diefenbaker eut nommé pour la première fois un député de l'opposition à sa présidence que le Comité des comptes publics commença à s'activer et à faire partie intégrante de la scène parlementaire canadienne. Malgré tout, son bilan était encore inégal. Il arrivait qu'il ne se réunisse pas certaines années, parce que la Chambre ne lui soumettait pas les rapports du vérificateur général, alors que cela se fait automatiquement de nos jours où le comité se réunit régulièrement. En 2005, cela faisait donc plus de 30 ans déjà que le comité se réunissait régulièrement et réalisait des enquêtes utiles dans la foulée de questions soulevées dans les rapports du vérificateur général.

Le fonctionnement du Comité des comptes publics n'a pas toujours été exempt de partisanerie. La plupart du temps, néanmoins, ses travaux transcendent les clivages politiques traditionnels. Ce mode de fonctionnement alternatif (tantôt très politisé, tantôt pas du tout) a été illustré de façon éclatante à l'occasion de deux enquêtes effectuées en 2004-2005. Au début de 2004, le Comité a entrepris une enquête sur le Programme de commandites, dans la foulée du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale. L'entreprise a été empoisonnée par la politique politicienne. On a souvent assisté à cette occasion à des empoignades entre les partis, avec de très nombreux votes par appel

nominal. Bien que les audiences du comité se soient distinguées « par une grande quantité de questions réfléchies et détaillées posées aux témoins [...] elles ont également été la scène d'échanges âpres et accusateurs, bien que normalement entre membres plutôt qu'entre membres et témoins »[24].

Les changements fréquents survenus dans la composition du Comité ont de plus provoqué un manque de continuité dans les débats. Cette enquête, qui a été largement couverte par la presse, a permis d'attirer l'attention sur les questions soulevées dans le rapport de la vérificatrice générale, mais elle a également divisé le Comité en factions belligérantes et a donc peu fait pour dévoiler d'autres informations que celles qui figuraient déjà dans le rapport de la vérificatrice générale.

Comme des ministres avaient été associés aux problèmes du Programme de commandites, les membres de l'opposition siégeant au Comité s'en sont pris au gouvernement, et les membres du parti gouvernemental ont voulu protéger le gouvernement. C'est là un comportement typique à la Chambre des communes. Par définition, la mission de l'opposition est de s'opposer au gouvernement, celle du gouvernement étant de se protéger et de se défendre. Par contre, les batailles politiciennes entre partis ne sont pas appropriées si l'on veut que le Parlement se penche sur l'imputabilité de l'administration financière dans des domaines qui relèvent très clairement de la responsabilité de la fonction publique.

Tout de suite après cette enquête vivement politisée, le Comité des comptes publics s'est penché sur la responsabilité et l'imputabilité des ministres et des sous-ministres, afin d'en faire rapport[25]. Lors de son enquête sur le Programme de commandites, il avait été très mécontent de constater qu'aucun fonctionnaire n'avait assumé la responsabilité de s'assurer que le Programme était géré conformément aux règlements régissant la gestion financière. Le Comité a donc conclu que « les événements qui ont entouré le Programme des commandites ont

permis de mettre à jour les graves lacunes que présente la doctrine de la responsabilité ministérielle telle qu'elle a été interprétée et mise en œuvre au Canada »[26]. Contrairement aux enquêtes précédentes qu'il avait effectuées au sujet de rapport du vérificateur général, le Comité s'est comporté de façon impartiale dans cette étude de l'imputabilité. Son rapport a été adopté à l'unanimité par ses membres et il n'y a donc pas eu de rapport dissident. Les débordements partisans au sein de ce Comité sont limités quand les questions dont il est saisi, contrairement à celle des commandites, n'ont rien à voir avec des décisions ou mesures prises par des ministres ou sur leurs ordres directs.

Les membres du Comité des comptes publics sont des politiciens, membres de partis politiques. C'est un député de l'opposition qui le préside, car on sait qu'il voudra enquêter sérieusement et rigoureusement sur les activités gouvernementales. Le gouvernement détient cependant la majorité (ou la pluralité, en cas de gouvernement minoritaire) des sièges au Comité, de sorte que ses députés peuvent exercer une influence modératrice sur le président et veiller à ce que le Comité travaille de façon juste et équilibrée.

Les observateurs canadiens estiment que le Comité des comptes publics se comporte de façon plus partisane que son pendant britannique. Il convient toutefois de dire que le Comité des comptes publics britannique prend grand soin de ne pas succomber à la tentation du sectarisme politique. Les témoins qui comparaissent devant lui sont des hauts fonctionnaires responsables de la probité et de la gestion financière. Tout comme son homologue canadien, le Comité des comptes publics britannique a le pouvoir d'appeler des ministres à témoigner, mais il ne s'en prévaut pas. Dès qu'une question concerne une décision ministérielle, il se contente de s'assurer que c'est bien le ministre et non un fonctionnaire qui est responsable, et que c'est donc lui qui doit être imputable. Dans ce cas, le ministre rend des comptes devant un

autre comité qui a pour mandat de se pencher sur les politiques fondamentales du gouvernement, ou devant la Chambre elle-même.

Comme le gouvernement du Canada soutient que ce sont seulement les ministres qui doivent rendre des comptes, directement ou par le truchement de leurs hauts fonctionnaires, le Comité des comptes publics n'est pas en mesure de protéger un espace administratif dont la responsabilité incomberait aux fonctionnaires et non aux ministres, et dont les fonctionnaires seraient imputables. De ce fait, l'imputabilité en matière d'administration publique est politique et elle est teintée de sectarisme politique. Le système britannique d'imputabilité et d'enquête sur les questions administratives protège le Comité des comptes publics contre la partisanerie, contrairement à l'approche canadienne qui la favorise.

Malgré tous ces handicaps, le Comité des comptes publics parvient à réaliser des enquêtes impartiales. Comme il est investi d'une mission essentielle au nom du Parlement et de la population canadienne, il conviendrait qu'il devienne l'un des comités parlementaires les plus prestigieux parce qu'il est le garant du contrôle parlementaire des deniers publics et qu'il veille à ce que le gouvernement ne dépense les fonds qui lui sont octroyés que pour les fins prévues, et seulement dans la limite des sommes et des moyens approuvés par le Parlement. La Commission est intimement convaincue que le Comité, s'il veut atteindre ses objectifs, doit travailler dans la cohésion plutôt que la division partisane. Ses membres, qui devraient avoir le sens de l'engagement et de la continuité, devraient être récompensés pour leur objectivité et leur diligence grâce au prestige accru que leur vaudrait la participation à un tel comité. D'ailleurs, la contribution de ses membres serait valorisée par une augmentation des ressources mises à leur disposition, grâce auxquelles ils seraient en mesure de bien préparer leurs réunions.

En résumé, il convient que le Comité des comptes publics se concentre sur l'administration et la gestion des finances gouvernementales et non pas sur les politiques ou sur les désaccords entre le gouvernement et l'opposition. Ses domaines de travail devraient être ceux de l'administration des dossiers dont la responsabilité incombe aux fonctionnaires et non aux ministres.

> **Recommandation 3** : Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu.

Notes du quatrième chapitre

1 Centre parlementaire, « Le Parlement et la responsabilité financière » , Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I, sous « Perspectives des parlementaires sur la supervision financière ».

2 Canada, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, *Pour un examen valable : Améliorations à apporter aux processus budgétaires*, 6e rapport, 37e législature, 2e session (septembre 2003), p. 1.

3 « Les fonctionnaires en tant que tels n'ont pas d'identité constitutionnelle indépendante de celle de leur ministre », p. 474 (GG), par. 77.

4 Lorne Sossin, « Définir les frontières : L'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol II, sous « Introduction ».

5 Ibid.

6 *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1988] 3 CF 219 à 225 (Cour d'appel fédérale).

7 *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2 à 41 (par. 93 de la version électronique).

8 Ibid., p. 44 (par. 99 de la version électronique).

9 Pièce P-474 (GG), par. 76.

10 Sossin, « Définir les frontières », sous « La primauté du droit ».

11 Ibid., sous « Le devoir de loyauté ».

12 Kenneth Kernaghan, " Encourager la rectitude et décourager l'inconduite : pour une Charte de la fonction publique et une Loi sur la divulgation ", Études, vol. II, sous « La charte de la fonction publique ».

13 Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique* (2003).

14 Canada, Bureau du vérificateur général, *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003 : La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement*, chapitre 2, § 2.56 (p. 14 du chapitre 2 de la version électronique).

15 Royaume-Uni, Committee on Standards in Public Life, *Standards in Public Life (First Report)* (Londres : Her Majesty's Stationery Office, 1995), p. 14.

16 Pièce P-474 (GG), par. 76.

17 Ibid., par. 77.

18 Ibid., par. 86.

19 Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens : Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires - Rapport au Parlement* (2005), p. 10.

20 Ibid., p. 4-5.

21 Ibid., pp. 5-6.

22 Voir la *Loi sur le Vérificateur général*, L.R. 1985, ch. A-17, par. 7(2). Cet énoncé du mandat est une paraphrase de la Loi, pas le texte complet.

23 Peter Hennessy, *Whitehall* (Londres : Pimlico, 2001), p. 332.

[74] Jonathan Malloy, « Le Comité permanent des comptes publics », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. 1, sous « L'enquête sur les commandites de 2004 ».

[75] Ibid.

[76] Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10e rapport, 38e législature, 1re session (mai 2005), sous « Introduction ».

5

CINQUIÈME CHAPITRE

LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES

Nous examinons dans ce chapitre les notions de responsabilité et d'imputabilité de la plus haute catégorie de fonctionnaires, les sous-ministres, qui sont les dirigeants administratifs des ministères. Sous l'autorité de leur ministre, ils dirigent la gestion des ressources financières et humaines. Ils conseillent leur ministre sur les questions d'intérêt public et sur les réformes administratives. Ensemble, ils forment une communauté qui doit travailler en équipe pour coordonner et diriger le travail du gouvernement. La plupart des projets de politiques publiques concernent plusieurs ministères différents, ce qui exige la coordination de l'élaboration des politiques. Les sous-ministres ont de vastes responsabilités en gestion et dans d'autres domaines.

À titre de gestionnaires des ministères, les sous-ministres sont responsables du travail et des actions de leurs subalternes. Il leur revient de s'assurer que leur ministère est géré conformément aux normes établies. Il n'y a pas que les ministres qui doivent pouvoir compter sur le fait que les sous-ministres s'acquittent pleinement de leurs responsabilités de gestionnaires ministériels; c'est aussi une nécessité pour le Parlement.

Les responsabilités législatives du sous-ministre

Les responsabilités législatives du sous-ministre émanent de deux sources différentes. Il s'agit d'abord de la *Loi d'interprétation*[1] et de la loi organique de son ministère, qui lui permettent d'agir au nom du ministre en exerçant tous les pouvoirs que possède ce dernier sauf celui d'adopter des textes réglementaires. Il ne fait aucun doute que, dans l'exercice de ces pouvoirs, le sous-ministre agit sous l'autorité déléguée de son ministre et qu'il doit en dernière analyse lui rendre des comptes sur la manière dont il les a utilisés. À l'étape suivante, le ministre doit rendre des comptes au Parlement sur ce qui a été fait, que les décisions aient été prises par lui-même ou par le sous-ministre.

Ensuite, le sous-ministre possède des pouvoirs de plein droit au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*[2] et d'autres textes législatifs. Il possède également les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique. Ces pouvoirs appartiennent au sous-ministre seulement. Le Conseil du Trésor a dressé une liste de ces « pouvoirs spéciaux » attribués au sous-ministre sans référence aucune au ministre.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère directement aux sous-ministres la responsabilité de la gestion prudente des ressources allouées au ministère, en conformité avec certaines politiques du Conseil du Trésor, des règlements, des normes et des vérifications des états financiers périodiques. La responsabilité de la gestion du

> personnel, qui couvre les nominations, les relations de travail et l'organisation ministérielle, est directement confiée aux sous-ministres en vertu de plusieurs lois, notamment la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ou leur est déléguée par la Commission de la fonction publique du Canada. Enfin, la *Loi sur les langues officielles* confère divers pouvoirs au Conseil du Trésor et prévoit la délégation de ces pouvoirs aux sous-ministres. Les ministres ne peuvent pas donner d'instructions précises aux sous-ministres à propos des activités menées dans ces domaines, mais ils peuvent leur fournir des instructions générales, compte tenu de l'autorité globale qu'ils exercent en ce qui touche la gestion et l'orientation du ministère.[3]

Le gouvernement du Canada a indiqué que les pouvoirs que possède le sous-ministre de plein droit sont vastes :

> Les sous-ministres sont responsables de la régularité et de la probité dans le domaine financier; de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité; ainsi que des systèmes financiers et de gestion concernant les programmes ministériels et les biens publics.[4]

Qui sont les « hauts fonctionnaires »?

Le mandat de la Commission d'enquête fait référence à la responsabilité et à l'imputabilité « des fonctionnaires » de manière générale. Des centaines de milliers de fonctionnaires travaillent pour le gouvernement du Canada mais, dans ce rapport, la Commission s'est concentrée sur la responsabilité et l'imputabilité des fonctionnaires du niveau le plus élevé, c'est-à-dire les sous-ministres et autres dirigeants des ministères et des organismes publics. Ce sont eux qui constituent le lien crucial entre le monde politique des ministres et le monde administratif des fonctionnaires. Ce sont eux les gestionnaires des ministères et des organismes publics, à qui des responsabilités de gestion ont été confiées directement par voie législative et par délégation de pouvoir. Les termes employés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour identifier les

titulaires de ces postes comprennent « administrateur général », « premier dirigeant » ou « autre responsable chargé d'un service ». Dans cette partie du Rapport, nous allons définir de manière plus précise qui nous désignons quand nous parlons de « hauts fonctionnaires ».

Le nombre de sous-ministres varie en fonction du nombre de ministères mais ils sont normalement au nombre de 25 environ. Précisons que beaucoup de hauts fonctionnaires ayant rang de sous-ministre ne possèdent pas de pouvoirs législatifs de plein droit. Cette absence de pouvoirs législatifs ou délégués signifie que les recommandations de la Commission concernant la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres ne s'appliquent pas à eux.

La branche exécutive du gouvernement regroupe de nombreux organismes publics qui ne sont pas des ministères. Les organismes de service spéciaux (OSS), comme le Bureau des passeports, font partie de ministères et n'ont pas été créés au moyen d'une loi organique; ils fonctionnent dans le cadre d'ententes particulières passées avec leur ministère de tutelle. Les organismes de service ministériels, comme le Service météorologique du Canada, jouissent d'une certaine autonomie administrative mais, comme les OSS, sont créés sans loi organique. Les organismes de service créés par voie législative, comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Parcs Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada, relèvent d'une loi organique. Les organismes de toutes ces catégories possèdent des degrés d'autonomie variables par rapport à leur ministère de tutelle.

Ces organismes et agences fonctionnent sous la tutelle générale d'un ministère dirigé par un sous-ministre qui doit normalement rendre compte de sa gestion au Comité des comptes publics. Toutefois, dans la mesure où des pouvoirs sont explicitement délégués à leurs premiers dirigeants, ceux-ci doivent être considérés comme des hauts fonctionnaires et des personnes devant rendre compte au Comité des comptes publics de leur exercice de ces pouvoirs.

Certains ministères sont plus des entités administratives de tutelle que des organisations hiérarchiques particulières. Par exemple, Sécurité publique et protection civile Canada (l'ancien ministère du Solliciteur général) regroupe six organismes différents : la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Centre des armes à feu du Canada, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Chacun de ces organismes, comme le ministère lui-même, est dirigé par un chef administratif qui possède des pouvoirs de plein droit. En conséquence, il y a dans ce ministère sept personnes que l'on doit considérer comme des hauts fonctionnaires, avec un statut équivalent à celui de sous-ministre pour ce qui est de leurs pouvoirs législatifs et de leur imputabilité devant le Comité des comptes publics.

Les sociétés d'État sont des entités distinctes sur le plan juridique qui jouissent d'un vaste degré d'autonomie par rapport aux ministres et ministères. La plupart des sociétés d'État ainsi que les fondations financées par le gouvernement sont assujetties aux exigences de vérification par le vérificateur général, au titre de modifications apportées en 2005 à la *Loi sur la gestion des finances publiques*[5]. Leurs premiers dirigeants doivent rendre des comptes au Comité des comptes publics en ce qui concerne les questions vérifiées par le vérificateur général.

En résumé, les remarques et recommandations de la Commission concernant les sous-ministres valent également pour les hauts fonctionnaires, tels que nous venons de les définir, qui possèdent des pouvoirs et responsabilités législatifs de plein droit. Les mêmes remarques et recommandations valent aussi pour les premiers dirigeants des sociétés d'État en ce qui concerne les questions vérifiées par le vérificateur général.

Les pouvoirs des sous-ministres

Avant 1931, c'était le vérificateur général du Canada qui exerçait la fonction exécutive d'émission des chèques. Cet arrangement n'était efficace ni pour empêcher les abus ni pour permettre au vérificateur général de jouer efficacement le rôle de vérificateur externe au nom du Parlement. Les dépenses publiques étaient régulièrement supérieures aux budgets approuvés, il y avait des dépenses non autorisées, et le Comité des comptes publics n'était pas particulièrement soucieux d'améliorer le système[6]. Quand R.B. Bennett devint Premier ministre en 1930, il occupa également le poste de ministre des Finances. Quand il voulut tenter de régler les problèmes considérables issus de la Dépression, il constata que le chaos des pratiques de l'époque l'empêchait de connaître exactement la situation financière du gouvernement.

En 1931, sous la direction du Premier ministre Bennett, le Parlement adopta la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*[7] qui mettait en place un système très centralisé de contrôle des dépenses. La fonction d'autorisation des dépenses fut confiée à un contrôleur du Trésor, agent relevant du ministère des Finances. Ce système dura pendant 35 ans. Bien qu'il permit d'éviter certaines formes de mauvaise gestion, il ne contribua aucunement à améliorer la gestion car la responsabilité de la gestion quotidienne des finances avait été retirée au ministère pour être confiée un organisme central.

Quand la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) se pencha sur l'organisation et la gestion du gouvernement au début des années 1960, elle constata que la haute direction des ministères, notamment les sous-ministres, ne possédait pas le pouvoir nécessaire pour les gérer efficacement[8]. Des fonctions clés concernant la gestion financière étaient exercées par le contrôleur du Trésor alors que la plupart des fonctions de gestion des ressources humaines l'étaient par un autre organisme central, la

Commission du service civil. La Commission Glassco conclut en 1962 que le rôle puissant des organismes centraux affaiblissait le sens de responsabilité des ministères en matière de gestion. Chaque signe de faiblesse des ministères entraînait un renforcement des contrôles centraux, ce qui affaiblissait encore plus la gestion ministérielle :

> En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.[9]

L'imputabilité était disparue, remplacée par des mécanismes de contrôle. Le mot d'ordre de la Commission Glassco devint : « Laissons les gestionnaires gérer ! » La Commission proposa de renforcer le rôle du Conseil du Trésor comme organisme central de gestion du gouvernement et de donner aux sous-ministres les pouvoirs et responsabilités nécessaires pour qu'ils puissent gérer efficacement leur ministère. Le Conseil du Trésor a soutenu devant notre Commission que la Commission Glassco avait proposé une réaffirmation de l'autorité des ministres[10] mais ce n'est pas exact. Les recommandations de la Commission Glassco s'appliquaient aux sous-ministres, qu'elle considérait comme les gestionnaires des ministères.

En 1966, pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission Glassco, le Conseil du Trésor fut séparé du ministère des Finances et devint un organisme distinct par le truchement de modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière*, avec ses propres ministre et sous-ministre (respectivement, le président et le secrétaire du Conseil du Trésor)[11]. En 1969, le poste de contrôleur du Trésor fut aboli dans le cadre d'une autre série de modifications législatives et ses responsabilités furent confiées aux sous-ministres.

Les modifications apportées en 1969 à la *Loi sur l'administration financière* conféraient clairement des pouvoirs aux sous-ministres. Elles mettaient en œuvre les recommandations de la Commission Glassco voulant que les sous-ministres et les premiers dirigeants des organismes publics, à titre de hauts fonctionnaires du plus haut rang, deviennent les gestionnaires responsables et imputables du gouvernement.

Il fallut plus longtemps pour démanteler les mécanismes de contrôle centraux que détenait la Commission du service civil à l'égard des ressources humaines. L'avènement de la négociation collective, dans laquelle le Conseil du Trésor jouait le rôle d'employeur, amena à retirer certains pouvoirs à la Commission du service civil. D'autres modifications apportées en 1967, lorsque la Commission du service civil devint la Commission de la fonction publique, eurent pour effet de renforcer le rôle du Conseil du Trésor et de déléguer les pouvoirs de gestion des ressources humaines aux sous-ministres. Avec la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*[17], la Commission de la fonction publique se sera complètement départie de ses pouvoirs de gestion à la fin de 2005. La responsabilité de la gestion des ressources humaines a été confiée aux sous-ministres et le rôle de la Commission de la fonction publique sera de superviser la gestion des ressources humaines et de s'assurer que les principes du mérite, de la neutralité et de l'impartialité politique seront respectés par les ministères et organismes publics. Comme les réformes touchant l'administration financière, ces modifications touchant la gestion des ressources humaines donnent aux sous-ministres la responsabilité de la gestion des ministères. La Commission de la fonction publique n'est pas en soi un élément de la fonction publique. C'est une agence indépendante qui surveille le respect des principes du mérite et de l'impartialité politique dans la fonction publique au nom du Parlement.

Avant l'époque Glassco, le contrôleur du Trésor jouissait d'une certaine indépendance à l'égard du gouvernement. Certes, c'était un

fonctionnaire ayant rang de sous-ministre mais il était nommé par le gouverneur en conseil à titre inamovible et ne pouvait être chassé de son poste que par le gouverneur en conseil, et seulement pour des motifs valables. Si tel était le cas, le décret du conseil et les autres documents concernant son renvoi devaient être déposés devant le Parlement.

Quand les pouvoirs de gestion furent confiés aux sous-ministres, dans le cadre des réformes de 1969, et que le poste de contrôleur fut aboli, on n'avait pas envisagé que leur exercice relèverait de la responsabilité des ministres, ni que ceux-ci auraient à rendre compte de leur usage. Les réformes étaient explicitement destinées à renforcer le rôle de gestionnaire des sous-ministres, pas à donner un rôle de gestionnaire aux ministres, et à octroyer aux sous-ministres, en qualité de gestionnaires des ministères, les pouvoirs et responsabilités qui avaient jusqu'alors appartenu au contrôleur du Trésor. On s'attendait à ce que les sous-ministres fassent preuve de la même diligence et appliquent les mêmes normes que le contrôleur, et qu'ils soient personnellement responsables et imputables en qualité de gestionnaires de leur ministère.

Désaccord au sujet de l'imputabilité du sous-ministre devant le Comité des comptes publics

Quelle qu'ait pu être l'intention de la Commission Glassco et du gouvernement, il fut rapidement évident qu'abolir le poste de contrôleur du Trésor en confiant ses responsabilités aux sous-ministres n'avait pas assuré la qualité de la gestion financière. En 1976, le vérificateur général conclut que la gestion et le contrôle des finances au sein du gouvernement fédéral étaient inadéquats. « Le Parlement — et même le gouvernement — a perdu ou est sur le point de perdre le contrôle réel des finances publiques », disait-il dans son rapport[13].

En réponse, le gouvernement mit sur pied une Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par Allen Lambert. En 1978, avant le dépôt du rapport de la Commission Lambert, le

gouvernement créa un nouveau Bureau du contrôleur général du Trésor pour donner suite à une recommandation du vérificateur général. Le nouveau contrôleur général ne détenait pas les mêmes responsabilités que son prédécesseur en matière de contrôle des dépenses. Son rôle consistait à faire rapport au Conseil du Trésor sur des questions générales de gestion financière, telles que l'évaluation des programmes et la vérification interne, et à renforcer les compétences des agents financiers des ministères.

Au niveau des organismes centraux, la Commission Lambert recommanda en 1979 que le gouvernement renforce sa supervision de la gestion financière des ministères en faisant du Conseil du Trésor un « conseil de gestion » qui constituerait le point focal unique de la gestion centrale du gouvernement fédéral[14].

Au palier ministériel, la Commission Lambert conclut que « la qualité actuelle de la gestion dans le gouvernement est loin de répondre à des normes acceptables » et que « le système actuel [est] caractérisé par la confusion et l'éparpillement des responsabilités » au niveau de l'administration[15]. Elle affirma qu'il fallait améliorer le rendement des sous-ministres en matière de gestion afin de rehausser l'efficience et l'efficacité de l'administration ministérielle : « L'imputabilité de la gestion des ministères doit être concentrée dans la fonction de sous-ministre »[16]. Les sous-ministres, dit-elle, « ne sont pas tenus régulièrement imputables, de façon systématique et cohérente, en ce qui a trait à la gestion des programmes et à l'administration du ministère »[17] et il n'y a « vraiment aucune raison pour que les sous-ministres ne puissent être tenus responsables de leur gestion. En fait, les sous-ministres *veulent* en être tenus responsables »[18].

La Commission Lambert craignait que la séparation de la responsabilité et de l'imputabilité entre le sous-ministre et le sous-ministre ne soit pas assez claire. Lors d'entrevues avec des sous-ministres, elle avait constaté que ceux-ci estimaient que les ministres détenaient la

responsabilité de la gestion des ministères, alors que les ministres pensaient le contraire. On se trouvait ainsi dans une situation de « déni mutuel plausible » qu'il fallait changer. Le changement proposé par la Commission fut d'attribuer la responsabilité de la gestion aux sous-ministres et d'exiger qu'ils rendent compte de leur exercice de cette responsabilité à la fois au gouvernement et devant les comités parlementaires. La Commission recommanda que le sous-ministre soit :

> tenu de rendre compte directement de l'exercice des responsabilités qui lui ont été confiées et déléguées au comité parlementaire le plus immédiatement concerné par le rendement administratif, le Comité des comptes publics.[19]

La Commission Lambert pensait qu'attribuer ce devoir d'imputabilité aux sous-ministres devant le Comité des comptes publics remplacerait « le mythe par la réalité », éliminerait la confusion existant au sujet de la reddition de comptes sur l'administration et renforcerait la responsabilité ministérielle[20]. En formulant cette recommandation, elle avait pris soin de ne pas proposer que les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes devant le Comité des comptes publics d'une manière qui permettrait à ce dernier de les punir, de les récompenser ou de leur donner des ordres. Elle voulait simplement que les sous-ministres, titulaires de vastes pouvoirs de gestion, comparaissent de plein droit devant le Comité pour expliquer et défendre les décisions qu'ils avaient prises dans leurs propres domaines de responsabilité[21].

Le gouvernement rejeta cette proposition. Considérant qu'il y avait une distinction entre « l'imputabilité » des ministres devant le Parlement et « l'obligation de s'expliquer » des sous-ministres, il déclara que seuls les ministres pouvaient être tenus de rendre des comptes devant le Parlement. En comparaissant devant les comités parlementaires, les sous-ministres ne pouvaient donner d'explications qu'au nom de leur ministre. Depuis lors, le gouvernement continue d'affirmer que, même si le Parlement attribue des responsabilités particulières aux sous-

ministres dans certains domaines par le truchement de textes de loi, cela n'engendre pas une relation d'imputabilité entre les sous-ministres et le Parlement. À son avis, « les ministres doivent également rendre compte de l'exercice du pouvoir par le sous-ministre, que ce pouvoir soit délégué par le ministre ou attribué directement au sous-ministre par la loi. Même si des responsabilités peuvent, et doivent souvent en fait, être déléguées, ce n'est pas le cas de l'obligation ministérielle de rendre compte »[33]. Le gouvernement n'a jamais expliqué comment cette conclusion que l'obligation ministérielle de rendre compte ne peut être déléguée justifie son affirmation que les ministres sont tenus de rendre compte de responsabilités législatives et autres des sous-ministres qu'eux-mêmes, ministres, ne possèdent pas.

En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes conclut que « la doctrine de la responsabilité ministérielle [pour tout ce qui se fait dans le ministère] limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère »[34].

Dans son rapport de novembre 2003 au Parlement, la vérificatrice générale aborde la question de la responsabilité et de l'imputabilité des ministres. Elle constate que, dans ses *Lignes directrices pour les comités des comptes publics du Canada*, le Conseil canadien des comités des comptes publics affirme que « le Comité des comptes publics devrait tenir les fonctionnaires responsables de l'exécution de leurs devoirs administratifs et des activités de mise en œuvre qui leur ont été déléguées. Il est donc de mise que ces personnes soient tenues responsables de leurs décisions et de leurs actes et il n'est pas acceptable qu'elles se réfugient derrière le principe de la responsabilité ministérielle lorsqu'on leur demande de rendre compte de leurs décisions et de leurs actes »[35]. Elle conclut qu'il est nécessaire de « dissiper cette ambiguïté » dans les documents produits par le gouvernement et dit que « le Parlement voudra peut-être réexaminer le *Guide du ministre et du secrétaire d'État* et le *Guide du sous-ministre* »[36].

En 2005, à la fin de son enquête sur la question des commandites, le Comité des comptes publics, tout comme la vérificatrice générale, conclut que la position du gouvernement est ambiguë. Il ne lui a pas été possible de déterminer qui, du ministre ou du sous-ministre, avait le devoir de veiller à ce que l'administration du Programme de commandites respecte des normes acceptables :

> Les ambiguïtés dans la doctrine [de responsabilité ministérielle], qui étaient peut-être tolérables dans le passé, incitent maintenant les responsables à se soustraire à leur obligation de rendre des comptes, comme le Programme des commandites en témoigne si clairement et si tristement. Il est donc question, non pas d'abandonner la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes dans son ensemble, mais plutôt de la réaffirmer et de préciser et de clarifier son interprétation et son application pour qu'elle continue d'être pertinente et utile à notre système de gouvernement.[76]

Afin de clarifier la responsabilité et l'imputabilité, le Comité recommanda que « les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes sur leur rendement, dans l'exercice de leurs fonctions et des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes »[77].

Le gouvernement rejeta la recommandation du Comité des comptes publics ainsi que la conclusion de la vérificatrice générale et du Comité voulant que le système d'imputabilité des sous-ministres était ambigu :

> Il ne l'est pas [ambigu] — les ministres sont responsables de la gestion et de l'orientation globales de leur ministère devant le Parlement, et ce, en matière de politique et d'administration, de mesures prises par des ministres ou par des fonctionnaires non élus sous l'autorité des ministres ou les pouvoirs qui leur sont conférés directement.[78]

De même, dit le gouvernement, il n'y a aucune ambiguïté en ce qui concerne l'imputabilité des sous-ministres :

> Les sous-ministres relèvent de leur ministre (et en bout de ligne, du Premier ministre par l'entremise du greffier du Conseil privé)... Même lorsque les hauts fonctionnaires soutiennent l'obligation de rendre des comptes des ministres en fournissant de l'information publiquement, comme lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre.[39]

Le sous-ministre, conclut le gouvernement, « ne relève pas directement du Parlement »[40].

Malgré le rejet des propositions du Comité des comptes publics par le gouvernement, la Chambre des communes approuva en novembre 2005 une motion d'adoption du 10e rapport du Comité. En juin 2005, le Comité sénatorial permanent des Finances nationales entreprit une enquête sur la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des hauts fonctionnaires. Le Comité n'avait pas encore déposé son rapport lors de la dissolution du Parlement en novembre 2005 mais une majorité des témoins qu'il avait entendus s'était exprimée en faveur de l'imputabilité des sous-ministres devant le Comité des comptes publics.

En 2005, cela faisait 30 ans que cette question était sur le tapis, et elle fait partie du mandat confié à notre Commission en 2004. Le gouvernement continue de soutenir qu'il n'y a ni problème ni ambiguïté en ce qui concerne l'imputabilité des sous-ministres. Ses recommandations pour améliorer le système, exprimées dans ses propositions au Parlement et ses représentations devant la Commission[41], sont fondées sur l'idée que les problèmes peuvent être réglés en apportant des ajustements d'ordre technique aux mécanismes internes de contrôle de la gestion financière et n'appellent pas de réexamen approfondi des questions fondamentales touchant l'imputabilité respective des ministres et des fonctionnaires devant le Parlement.

La responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres

La Commission Glassco n'avait pas reçu pour mandat de se pencher sur le rôle du Parlement et elle ne proposa aucune réforme à ce sujet. La Commission Lambert, quant à elle, était invitée à se pencher sur l'imputabilité devant le Parlement, ce qu'elle fit, mais le gouvernement ne tint aucun compte de sa recommandation voulant que les sous-ministres soient tenus de rendre compte de leur gestion devant le Comité des comptes publics. À cette époque, c'est-à-dire à la fin des années 1970, le Comité des comptes publics était devenu plus actif et plus vigilant que pendant la décennie précédente. Après le Rapport Lambert, le gouvernement campa fermement sur sa position que les sous-ministres n'ont de comptes à rendre, sur le plan interne, qu'à leur ministre, au Premier ministre et au greffier du Conseil privé, et que toute imputabilité devant le Parlement, même pour les questions relevant de la responsabilité propre des sous-ministres, est nécessairement assurée par les ministres.

Le gouvernement utilisa deux arguments pour justifier sa position. Premièrement, il affirma que « l'obligation *officielle* et *directe* qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte au Parlement des questions administratives aurait pour effet de diviser la responsabilité des ministres »[17]. Ceci fut interprété comme l'indication que la Commission Lambert avait recommandé que le Comité des comptes publics devrait détenir le pouvoir de donner des récompenses, des punitions ou des ordres aux sous-ministres mais, comme nous l'avons indiqué, ce n'est pas ce qu'elle avait recommandé ni ce qu'elle avait envisagé; elle avait simplement proposé que les sous-ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics en qualité de détenteurs de pouvoirs de plein droit, pas au nom de leur ministre.

Deuxièmement, le gouvernement affirma que la séparation entre l'administration et l'élaboration des politiques appelée par la Commission Lambert était « artificielle » et « nécessiterait la mise en

place de pratiques constantes quant aux questions dont les ministres, plutôt que les fonctionnaires, seraient responsables »[31]. Évidemment, l'établissement d'une ligne de démarcation claire entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des sous-ministres était précisément ce que la Commission Lambert jugeait essentiel pour une bonne administration financière. Le Parlement, dit le gouvernement, « tend à ne pas reconnaître cette séparation officieuse entre l'obligation de rendre compte des fonctionnaires et celle des ministres, pour la bonne raison que les ministres sont constitutionnellement responsables et que l'étendue de leur responsabilité est déterminée par la conjoncture politique »[32].

En formulant cet argument, le gouvernement n'avait pas demandé au Parlement quelle était sa préférence. Or, le Parlement l'exprima plus tard, à deux occasions, c'est-à-dire dans le rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, en 1985, et dans le 10e rapport du Comité des comptes publics, en 2005. Ces deux comités exprimèrent le vif désir des députés de tous les partis que la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des sous-ministres devant le Comité des comptes publics soient clairement séparées.

Depuis lors, le gouvernement a avancé d'autres arguments contre la proposition de réforme de la responsabilité et de l'imputabilité des sous-ministres. Il a récemment soutenu que tous les processus d'imputabilité devant le Parlement impliquent « la politique partisane. Le Parlement et son appareil sont essentiellement *politiques* »[33]. Par conséquent, si toute l'imputabilité devant le Parlement est affaire de partisanerie politique, les ministres, en qualité de chefs politiques des ministères, doivent être les seules personnes à rendre des comptes devant les comités parlementaires. Cet argument exprime peut-être fort bien la thèse du gouvernement sur ce que devrait être l'imputabilité devant le Parlement mais il ne reflète pas exactement les principes constitutionnels ni la réalité actuelle de l'imputabilité devant le Parlement. La partisanerie politique

n'est qu'un aspect de l'action parlementaire et de la reddition de comptes devant le Parlement. Elle est loin d'être universellement présente dans les comités parlementaires.

Le gouvernement explique son interprétation de l'imputabilité devant le Parlement en faisant une distinction entre *l'imputabilité* (*accountability* — « responsabilisation » dans le document du Secrétariat du Conseil du Trésor) et *l'obligation de s'expliquer* (*answerability*) des hauts fonctionnaires. Son affirmation que les ministres doivent rendre compte de la manière dont les sous-ministres exercent leurs pouvoirs contredit ses propres définitions de responsabilité, responsabilisation et obligation de s'expliquer. Selon ces définitions, une personne ne peut être tenue de rendre compte que des choses dont elle est responsable. Si c'est vrai, on ne peut obliger les ministres à rendre compte des questions qui relèvent des pouvoirs législatifs et autres des sous-ministres, pas des ministres. En contrepartie, on ne peut obliger les sous-ministres à rendre compte de ces questions au nom des ministres puisque ces derniers ne détiennent ni les pouvoirs ni la responsabilité à leur égard. Le seul rôle que peuvent jouer les sous-ministres devant le Comité des comptes publics, au sujet des choses qui relèvent de leur propre responsabilité, est de rendre compte de ces choses.

Lors de l'une de ses tables rondes, la Commission a été informée qu'un ancien greffier du Conseil privé avait adressé au Conseil du Trésor des réserves sur les définitions de responsabilité, responsabilisation et obligation de s'expliquer avancées par le gouvernement, et avait donné son point de vue sur l'imputabilité respective des ministres et des sous-ministres. Un représentant du Conseil du Trésor lui avait alors répondu que la responsabilité que possède un ministre en vertu des lois ministérielles « prime » sur la responsabilité que possède un sous-ministre au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans le même ordre d'idées, le Conseil du Trésor a récemment déclaré que :

> L'autorité et le devoir d'agir peuvent être conférés aux fonctionnaires, mais non pas la responsabilité au sens politique ou constitutionnel. Les sous-ministres doivent rendre compte de leurs actes au quotidien principalement à leurs ministres et, par l'intermédiaire du greffier, au premier ministre, et non au Parlement. C'est ainsi que le prévoit la *Loi d'interprétation*, qui s'inspire de la législation ministérielle pour énoncer que le sous-ministre peut exercer l'autorité au nom de son ministre, sauf pour établir des règlements. Cette interprétation législative rend explicite la responsabilité légale des sous-ministres envers leurs ministres, laquelle est implicite dans les lois ministérielles.[46]

La Commission estime que cet argument ne tient pas. Aucun principe juridique ne permet qu'une loi prime sur une autre, à moins que cela ne soit clairement énoncé dans un texte législatif. Les ministres ne peuvent être tenus de rendre compte des actes exécutés par leurs sous-ministres au titre de leurs propres pouvoirs, pas plus qu'ils ne peuvent être tenus de rendre compte des actes exécutés par les offices, commissions et sociétés indépendantes au titre des pouvoirs qu'ils détiennent de plein droit.

Les responsabilités législatives et autres attribuées explicitement aux sous-ministres leur appartiennent personnellement. Les sous-ministres ne peuvent les déléguer vers le haut à leur ministre, ni vers le bas à leurs subalternes. L'imputabilité correspondante appartient au sous-ministre, et à lui seul.

La thèse du gouvernement voulant que les sous-ministres n'ont aucune relation d'imputabilité avec le Parlement et que les ministres sont imputables de tous les actes exécutés par les sous-ministres en vertu de leurs propres pouvoirs brouille des relations qui sont claires dans les lois. Elle empêche les sous-ministres, en qualité de hauts fonctionnaires et de gestionnaires des ministères, de rendre des comptes

devant le Comité des comptes publics à titre de détenteurs de la responsabilité législative.

> **Recommandation 4** : Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées.

Règles concernant la comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires

Certaines des règles fondamentales régissant la comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires sont bien établies. En qualité de fonctionnaires, les sous-ministres ne comparaissent pas devant les comités parlementaires à titre de politiciens. De même, en qualité de fonctionnaires, ils ne s'immiscent pas dans les questions et discussions de politique politicienne, et cette distinction est abondamment explicitée dans les règles régissant leur comparution devant les comités parlementaires. Ils se présentent devant les comités parlementaires pour répondre à des questions et fournir des informations au nom de leur ministre[17]. Ils peuvent être appelés à expliquer les politiques de leur ministère en fournissant des informations détaillées. Ils ne sont pas là pour défendre ou critiquer les politiques ou décisions du gouvernement mais simplement pour informer. Ils n'interviennent pas dans les débats concernant des controverses politiques et ne discutent pas des avis confidentiels fournis à leur ministre, que ce soit sur les politiques ou sur l'administration. Ils ne présentent pas leur propre opinion sur les questions d'ordre politique ou autre.

Ces règles resteraient en vigueur en toutes circonstances, que le sous-ministre témoignant devant un comité parlementaire discute de questions qui relèvent de sa propre responsabilité ou de celle de son ministre. L'adoption de la recommandation de la Commission voulant que les sous-ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics de plein droit signifie qu'ils auraient le droit de fournir les informations nécessaires pour défendre leurs actions, tant et aussi longtemps que cela ne transgresserait pas les règles de confidentialité. Peu de choses changeraient dans ce domaine, à part le facteur important que le Comité des comptes publics et le sous-ministre sauraient que le Comité a devant lui la personne qui détient la responsabilité et qui est imputable de plein droit et non pas une personne qui répond au nom d'une autre, le ministre.

La Commission suppose que le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics seront capables de collaborer pour préparer les règles devant régir la comparution des sous-ministres et des hauts fonctionnaires devant le Comité des comptes publics.

Désaccord entre le ministre et le sous-ministre

Les règles sont moins claires dans deux autres cas : premièrement, en ce qui concerne la procédure à suivre quand un ministre et son sous-ministre sont en désaccord sur une décision à prendre; deuxièmement, en ce qui concerne la portée des pouvoirs et responsabilités que possède le sous-ministre de plein droit.

Au sujet de la première question — la procédure à suivre quand un ministre et son sous-ministre sont en désaccord sur une décision à prendre — plusieurs solutions ont été proposées. Le Comité des comptes publics a recommandé que, lorsque le sous-ministre n'est pas d'accord avec le ministre au sujet de l'administration et du fonctionnement de son ministère :

1 le sous-ministre doit informer le ministre de son désaccord avec la décision proposée par le ministre;

2 si le ministre veut maintenir sa décision, le sous-ministre doit exposer ses objections dans une lettre adressée au ministre, en indiquant ses raisons et son devoir d'informer à la fois le vérificateur général du Canada et le contrôleur général du Canada;

3 si le ministre veut toujours aller de l'avant, il doit en donner l'ordre par écrit au sous-ministre;

4 si le sous-ministre reçoit l'ordre par écrit, il doit envoyer des copies de la correspondance pertinente à la fois au vérificateur général du Canada et au contrôleur général du Canada.[98]

Cette procédure s'inspire de celle qui est suivie en Grande-Bretagne.

Le Conseil du Trésor préfère une procédure différente. Si le sous-ministre et le ministre ne s'entendent pas sur une décision envisagée au sujet de questions financières, le litige sera renvoyé devant le Conseil du Trésor, qui prendra la décision. Par souci de transparence et d'ouverture, les documents relatifs à la décision seront adressés au vérificateur général[99]. Cette procédure garantirait que le ministre a le dernier mot et en assume la responsabilité.

Dans une étude de 2005, Peter Aucoin et Mark D. Jarvis concluent que les tentatives déployées par le gouvernement pour faire une distinction entre l'imputabilité des ministres et l'obligation de s'expliquer des sous-ministres ont engendré de la confusion, et que l'on devrait accepter que les sous-ministres sont imputables devant les comités parlementaires. À leur avis, aucun mécanisme n'est nécessaire pour permettre à un ministre d'imposer sa décision à son sous-ministre, et le Canada n'a pas à adopter la pratique britannique consistant à exiger des ordres par écrit du ministre, comme le recommande le Comité des comptes publics :

> Une telle procédure, au Canada, aurait sûrement pour effet d'instaurer la méfiance entre un ministre et un sous-ministre, et réduirait les possibilités de collaboration en ce qui a trait à la direction et à la gestion d'un ministère... Quoi qu'il en soit, lorsqu'une intervention proposée relève des pouvoirs et responsabilités d'un sous-ministre et que ce sous-ministre ne veut pas approuver cette intervention, il devrait, à notre avis, informer son ministre qu'il n'approuvera pas cette intervention ou qu'il n'en prendra pas personnellement la responsabilité devant un comité parlementaire. Un sous-ministre devrait avoir la volonté et la capacité de faire la distinction entre une proposition acceptable et une proposition qui dépasse le cadre d'une saine administration publique. On ne devrait pas lui permettre de se soustraire à ses responsabilités en envoyant au Comité des comptes publics et au vérificateur général une note alléguant qu'il n'avait pas d'autre choix.[40]

Contrairement au Comité des comptes publics et au Conseil du Trésor, Aucoin et Jarvis ne croient pas qu'une procédure d'exception soit nécessaire. Ils estiment que les devoirs législatifs du sous-ministre sont clairs et explicites et qu'il n'y aura pas de situation où un ministre aura légitimement à imposer sa décision à son sous-ministre.

Quelle que soit la méthode choisie pour résoudre les désaccords entre les ministres et les sous-ministres, elle devra respecter les trois principes constitutionnels fondamentaux que sont la suprématie du Parlement, la règle de droit et la responsabilité ministérielle. La méthode devra être conforme aux intérêts et responsabilités du gouvernement et du Parlement. Tous les deux partagent la responsabilité d'appliquer la doctrine de responsabilité ministérielle.

La Commission pense qu'une procédure officielle est nécessaire pour résoudre les désaccords susceptibles d'apparaître quand un sous-ministre pense qu'une mesure envisagée par son ministre va à l'encontre

de ses responsabilités législatives. De tels conflits sont inévitables. Le but des lois n'est pas toujours clair et peut devenir un objet de controverse. De plus, il peut arriver que l'interprétation de l'intérêt public général et de l'intérêt national par un ministre et par le Cabinet appelle une intervention qui, au niveau du ministère, ne répond pas aux normes d'économie ou d'efficience, par exemple. Il y a deux principes à respecter si l'on veut adopter une procédure de règlement des désaccords entre les ministres et les sous-ministres. Premièrement, la procédure doit être conforme au principe de responsabilité ministérielle. Deuxièmement, elle ne doit pas forcer les sous-ministres à assumer la responsabilité et à rendre compte de décisions auxquelles ils se sont opposés et qui, pensent-ils, les obligent ou obligent leur ministère à transgresser les règles ou les lois. Le ministre doit avoir le droit de prendre la décision ultime, mais seulement dans le cadre d'une procédure sauvegardant le devoir du sous-ministre d'obéir aux lois et aux règles établies.

Le gouvernement soutient que cette procédure existe déjà :

> Il se peut qu'à l'occasion des différends surviennent entre les ministres et les sous-ministres, lesquels ne peuvent rapidement se résoudre du seul point de vue de la légalité. ... Parfois, il est possible de régler le différend avec l'aide du greffier du Conseil privé ou du Premier ministre et de ses conseillers principaux. Si le sous-ministre ne souscrit pas à la décision finale, il peut toujours démissionner plutôt que de mettre en œuvre la décision du ministre.[41]

La Commission n'est pas convaincue que cette procédure soit une solution juste ou acceptable du problème. Premièrement, elle suppose que la solution proposée par le greffier, ou semblant émaner du greffier, répondra aux exigences de la loi et aux normes d'éthique. Or, durant son enquête sur le Programme de commandites, la Commission a

constaté que ce postulat peut être douteux, autant que celui voulant que les sous-ministres choisiront de se prévaloir de cette procédure. Deuxièmement, elle suppose que le greffier ou le Premier ministre donnera des ordres adéquats directement au sous-ministre, alors que celui-ci est au service du ministre et agit sous son autorité. Il se peut fort bien que les conseillers du cabinet du Premier ministre souhaitent donner leur avis au sous-ministre, mais ce ne devrait être qu'un avis, pas un ordre. Troisièmement, la seule alternative qui est offerte au sous-ministre qui estime avoir reçu un ordre répréhensible est de se soumettre ou de se démettre. La Commission ne pense pas que cette alternative, qui oblige le sous-ministre à risquer de transgresser son devoir législatif ou éthique ou à se faire hara-kiri professionnellement, soit appropriée pour garantir la probité. Rien ne devrait empêcher un sous-ministre de discuter de ses préoccupations avec le greffier du Conseil privé ou avec le Secrétaire du Conseil du trésor s'il a des réserves au sujet d'une mesure envisagée par son ministre. Rien ne devrait non plus dissuader un ministre de discuter d'une telle question controversée avec ses collègues ministériels, le greffier du Conseil privé, voire le Premier ministre[43]. Dans la plupart des cas, ces discussions déboucheront sur une solution convenant aux deux parties. Sinon, le devoir du sous-ministre est de suivre les ordres clairs de son ministre.

Dans les cas extrêmes où le différend ne peut pas être réglé et où le sous-ministre est obligé de mettre en œuvre une décision du ministre qu'il conteste pour des raisons d'ordre légal ou éthique, la Commission estime que le sous-ministre devrait avoir la possibilité de consigner son désaccord en envoyant la correspondance et la documentation pertinentes au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du trésor, pour qu'elles puissent être examinées par le vérificateur général dans le cadre de son travail de vérification.

Recommandation 5 : Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général.

Rétablir l'importance des fonctions administratives

La Commission Lambert avait constaté que la voie royale pour faire carrière dans la fonction publique était celle de l'élaboration des politiques, et que bon nombre de sous-ministres pensaient que l'on n'accordait pas assez d'importance aux compétences administratives quand on faisait des nominations[43]. Les sous-ministres classaient les responsabilités de gestion au troisième rang de leurs priorités, voire plus bas, après dispenser un appui au ministre et s'assurer que le ministère s'aligne sur le programme du gouvernement. La Commission Lambert avait conclu que l'importance attachée à l'élaboration des politiques, accompagnée d'une baisse d'importance des questions administratives, avait fait tomber la qualité de la gestion dans les ministères en dessous des normes acceptables.

Dans l'étude qu'il a réalisée pour notre Commission, le professeur Jacques Bourgault constate que cette attitude n'a pas changé 26 ans après le dépôt du rapport de la Commission Lambert[44]. La Commission Lambert avait constaté que les compétences en gestion ne semblaient pas revêtir plus d'importance aux yeux des sous-ministres qu'aux yeux de ceux qui les nomment et évaluent leur rendement. L'élaboration des politiques est considérée comme un effort collectif de coopération au niveau des sous-ministres, et ces derniers ont tendance à y consacrer plus de temps et d'attention qu'à la gestion de leur ministère.

Nous avons déjà dit qu'il est nécessaire de changer la culture pour faire en sorte que la gestion du gouvernement du Canada atteigne des normes acceptables. La culture administrative n'est pas une chose qui peut changer toute seule, ni par des vœux pieux ou par des commandements. Si l'on veut transformer la culture de la fonction publique pour que la régularité, le bien-fondé et la bonne gestion deviennent des critères plus prioritaires, de manière générale, il faudra que la fonction publique, notamment ceux qui la dirigent sur le plan administratif, accorde plus de priorité aux compétences en gestion. Rendre les sous-ministres publiquement imputables de leur gestion devant le Comité des comptes publics les encouragera à attacher plus d'importance à leurs fonctions de gestion. Par contrecoup, ce changement encouragera les fonctionnaires subalternes à prêter eux aussi plus d'attention à la qualité de la gestion.

L'imputabilité, disait la Commission Lambert, « est la principale garantie contre l'abus du pouvoir délégué et l'assurance que ce pouvoir servira à réaliser les objectifs nationaux généralement acceptés avec la plus grande efficience, la plus grande efficacité, la plus grande probité et la plus grande prudence possibles »[45]. Cette conclusion décrit le genre de problème constaté dans le Programme de commandites aussi exactement qu'elle décrivait la situation qui régnait un quart de siècle plus tôt. La solution reste la même : convaincre les gestionnaires de se concentrer sur la bonne gestion.

La permanence du poste

Bons nombre d'observateurs ont exprimé des préoccupations sur le fait que les sous-ministres restent peu de temps dans le même poste. La Commission Lambert avait constaté en juin 1978 qu'un sous-ministre passait en moyenne un an et demi dans le même poste[46]. Elle considérait que c'était beaucoup trop court et avait recommandé que, lors de sa nomination, un sous-ministre puisse s'attendre à « demeurer au sein du même ministère pendant une période de trois à cinq ans »[47].

Dix ans plus tard, Gordon Osbaldeston, un ex-greffier du Conseil privé, constatait que la durée moyenne des nominations, en 1987, était de deux ans; un peu plus de 10 % seulement des sous-ministres avaient passé plus de trois ans dans leur ministère[48]. M. Osbaldeston avait conclu que:

> [Traduction]
>
> Bien souvent, les sous-ministres ne connaissent pas leur ministère aussi bien qu'ils le devraient... Ils ont rarement une connaissance approfondie du ministère où ils sont nommés et ils ni restent pas beaucoup plus longtemps que leur ministre. Il leur est donc de plus en plus difficile d'assurer le leadership et la direction dont leur ministère a besoin.[49]

Il avait donc recommandé que le gouvernement fédéral « se fixe un objectif de trois ans comme durée minimum du mandat d'un sous-ministre dans un ministère »[50]. De même, en 2005, le Comité des comptes publics a recommandé « que le gouvernement s'efforce de maintenir les sous-ministres en poste pendant trois ans au moins »[51].

La Commission réitère ces préoccupations. Nos études montrent que la durée du mandat des sous-ministres canadiens est courte par rapport à celle de leurs équivalents des autres pays industrialisés[52]. Néanmoins, le gouvernement a rejeté la recommandation pertinente du Comité des comptes publics :

> La nomination des sous-ministres repose sur les besoins opérationnels et politiques du gouvernement. La durée du mandat d'un sous-ministre à un poste ne diminue en rien son obligation de rendre des comptes et sa responsabilité. Les sous-ministres sont des leaders forts dotés d'une longue expérience et d'une grande expertise, et ils doivent toujours rendre compte du rendement de leur ministère, peu importe la durée de leur affectation. Toutefois,

> le gouvernement met tout en œuvre pour qu'ils demeurent en poste un certain nombre d'années pour assurer la stabilité et la continuité au sein de l'organisme. Un examen des affectations sous-ministérielles qui ont eu lieu ces dix dernières années a permis de découvrir que les sous-ministres sont restés en poste presque trois ans et demi en moyenne pendant cette période.[53]

Dans un autre document, toutefois, le Conseil du Trésor admet que, selon les personnes consultées pour son étude des responsabilités et responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires :

> La durée du mandat de certains cadres supérieurs suscitait également des préoccupations. Bien que la moyenne du mandat d'un sous-ministre soit de trois années et demie, beaucoup de sous-ministres occupaient leur poste moins longtemps. On se demandait s'ils disposaient d'assez de temps pour mener à terme d'importantes initiatives de gestion. Dans ce contexte, on a soulevé la question des compétences de base attendues des sous-ministres et on s'est demandé si suffisamment d'accent était mis sur les domaines de la gestion et de l'administration au moment de leur sélection. On a jugé extrêmement important le maintien du statut professionnel et non partisan de tous les fonctionnaires, en particulier celui des sous-ministres, dans le cadre du processus de nomination et ce, à tous les niveaux.[54]

La Commission estime qu'une période de trois ans et demi est insuffisante pour permettre à un sous-ministre de maîtriser les programmes, les politiques et l'administration de son ministère, d'exercer un contrôle efficace sur sa gestion, et d'assurer que ses projets d'innovation sont menés à bien — autrement dit, pour vivre avec les conséquences de ses décisions. Le même problème de mandat trop court existe pour les sous-ministres adjoints.

Recommandation 6 : Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints.

Notes du cinquième chapitre

[1] LRC 1985, ch. I-21.

[2] LRC 1985, ch. F-11.

[3] Conseil du Trésor, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, Rapport au Parlement, 2005, p. 32-33. Voir aussi la note 51, p. 45.

[4] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, 17 août 2005.

[5] Voir *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi sur l'École de la fonction publique du Canada et la Loi sur les langues officielles*, LC 2005, ch. 15.

[6] Cette description de l'évolution des responsabilités des sous-ministres s'inspire de l'histoire de l'évolution de la gestion financière au sein du gouvernement du Canada préparée par le Conseil du Trésor, Pièce P-10, partie II.

[7] Ibid., par. 10-11

[8] Canada, Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport*, 5 volumes (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1962).

[9] Ibid., vol. 1, p. 47.

[10] Pièce P-10, par. 14.

[11] Ibid., par. 13-16.

[12] LC 2003, ch. 22.

[13] Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1976* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1976).

[14] Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1979), p. 121-168.

[15] Ibid., p. 203 et 216.

[16] Ibid., p. 206.

[17] Ibid., p. 216.

[18] Ibid., p. 215 (italiques dans l'original).

[19] Ibid., p. 216.

[20] Ibid., p. 60.

[21] Cette présentation des recommandations de la Commission Lambert s'inspire d'entrevues réalisées avec J.E. Hodgetts, l'un des commissaires de la Commission Lambert.

[22] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 12.

[23] Canada, Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Rapport*, juin 1985, p. 20-21

[24] Cité dans Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003 : *La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement*, par. 2.40 [chapitre 2].

[1] Ibid., par. 2.45 [chapitre 2].

[2] Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10e rapport, 38e législature, 1re session, mai 2005, sous « Conclusions et recommandations ».

[3] Ibid., deuxième recommandation sous « Conclusions et recommandations ».

[4] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, 17 août 2005.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, et *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, octobre 2005.

[8] Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, au chapitre « Les agents de la comptabilité » (italiques dans l'original).

[9] Ibid.

[10] Ibid.

[11] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 5.

[12] Ibid., p. 26.

[13] Le rôle des sous-ministres devant les comités parlementaires est exposé en détail dans Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* (2003).

[14] Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, sous « Conclusions et recommandations ».

[15] Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, nº 051, 1re session, 38e législature, 25 octobre 2005.

[16] Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform* (Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 2005), p. 89.

[17] *Représentations du Procureur général du Canada* devant la Commission, pièce P-474 (GG), par. 80-81.

[18] L'importance de ces discussions ressort clairement de l'étude de James Ross Hurley, *La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. III.

[19] Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, p. 201-202 et 501-545.

[20] Jacques Bourgault, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes*, Commission d'enquête sur le programme de commandites, Études, vol. I.

[21] Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, p. 21.

[22] Ibid., p. 221.

[23] Ibid., p. 223.

[24] Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989), p. 140-146.

[25] Ibid., p. 167.

[26] Ibid., p. 177.

[10] Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada* [sous "Conclusions et recommandations"].

[11] Bourgault, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada*; Peter Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous-ministre canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I; C.E.S. Franks, *Les responsabilités et obligations en traditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agents comptables et son applicabilité au Canada*, Études, vol. III.

[12] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, 17 août 2005.

[13] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 46-47.

6

Sixième chapitre

RENFORCER LA CHAÎNE D'IMPUTABILITÉ

Les constatations de la Commission concernant la gestion et l'imputabilité dans le Programme de commandites sont très semblables à celles qu'avait tirées la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) en 1979 :

> Nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité au sein même du gouvernement d'une part, entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part.[1]

Le fait que ces problèmes soient apparus et aient duré si longtemps dans le Programme de commandites est profondément inquiétant. La chaîne d'imputabilité a été rompue.

Dans les quatrième et cinquième chapitres de ce rapport, nous nous sommes concentrés sur deux aspects de l'imputabilité : le rôle du Parlement par rapport au gouvernement, et les facteurs de responsabilité et d'imputabilité de la fonction publique. Nos recommandations à ce sujet portent sur le rôle central des sous-ministres et du Comité des comptes publics : les sous-ministres doivent être les gestionnaires responsables du côté gouvernemental, et le Comité des comptes publics doit être l'organisme qui oblige le gouvernement à rendre compte de sa gestion financière au nom du Parlement et de la population canadienne.

Deux autres organismes jouent un rôle essentiel dans la gestion financière et l'imputabilité. Le premier est le Conseil du Trésor, le « conseil de gestion » du gouvernement, qui supervise le processus d'élaboration du Budget des dépenses ainsi que le rendement des ministères. C'est aussi le principal employeur de la fonction publique. Le deuxième est le Bureau du vérificateur général, qui fait la vérification des activités du gouvernement fédéral et fournit au Parlement de manière indépendante des informations, des avis et des assurances de conformité pour l'aider à obtenir des comptes du gouvernement sur sa gestion des deniers publics.

Les sous-ministres, le Comité des comptes publics, le Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général devraient constituer ensemble un système cohérent de contrôle des dépenses publiques. Le point de départ du système devrait être une affectation claire des ressources et des pouvoirs du gouvernement par le Parlement, débouchant sur leur gestion par des fonctionnaires clairement et incontestablement responsables d'une utilisation consciencieuse et prudente des fonds, et se concluant par un processus de reddition de comptes devant le Parlement permettant et favorisant un examen attentif pour déceler les problèmes et appliquer des correctifs. Le système devrait fonctionner de telle manière que les rôles et actions des participants se complètent et se renforcent mutuellement.

L'attribution de pouvoirs de gestion aux sous-ministres est une affectation appropriée des responsabilités. Les responsabilités et fonctions des fonctionnaires ne consistent pas à prendre des décisions sur l'élaboration des politiques fondamentales, ni à formuler des décisions sur la manière dont le gouvernement envisage globalement sa gestion des deniers publics. Ces deux domaines relèvent à juste titre de la responsabilité des ministres élus. Les fonctionnaires tels que les sous-ministres peuvent dispenser des conseils aux ministres dans ces domaines mais ce ne sont pas eux qui prennent les décisions ni qui en assument la responsabilité. La responsabilité et le pouvoir à ce sujet appartiennent aux ministres, dont l'imputabilité pour leur utilisation de ce pouvoir est politique — elle s'exprime à la Chambre des communes et, en dernière analyse, devant le peuple lors des élections générales.

Les problèmes et écarts que la Commission a constatés dans le Programme de commandites à l'égard de ces principes n'avaient rien de généralisé et constituaient une déviation exceptionnelle de la part d'une fonction publique canadienne qui possède un bilan admirable d'attention et de dévouement envers l'intérêt public. Le fait que ces problèmes se soient posés et qu'ils aient ensuite continué pendant beaucoup trop longtemps sans être corrigés amène la Commission à conclure, premièrement, que les processus de contrôle financier et d'imputabilité n'ont pas fonctionné dans un esprit de collaboration et, deuxièmement, que le système n'a pas fonctionné comme un tout cohérent. L'imputabilité et la confiance envers le gouvernement en ont souffert en conséquence.

Les sous-ministres

Les sous-ministres détiennent la responsabilité législative de l'administration financière et sont les gestionnaires des ministères. L'une des sources fondamentales des erreurs et de la mauvaise gestion du Programme de commandites réside dans le fait que des sous-ministres ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités de gestion.

De fait, plusieurs des études réalisées pour la Commission montrent que les sous-ministres ne consacrent généralement que relativement peu de temps et d'attention à leurs fonctions de gestion des ministères[7].

Selon la Commission, l'une des principales causes de la faiblesse du système canadien d'imputabilité en matière de gestion financière réside dans le fait que le système ne parvient pas à assurer que les sous-ministres attachent une priorité suffisamment élevée à leurs rôles et responsabilités en matière de gestion. En tirant cette conclusion, la Commission sait fort bien qu'elle réitère des préoccupations déjà exprimées par bon nombre d'observateurs éclairés au cours des quatre dernières décennies, depuis que la Commission Glassco s'est penchée sur la gestion au sein du gouvernement.

La recommandation de la Commission voulant que les sous-ministres comparaissent de plein droit devant le Comité des comptes publics pour expliquer et défendre l'exercice de leurs pouvoirs et responsabilités législatifs en matière d'administration est destinée à assurer que cette imputabilité sera reliée aux personnes qui sont responsables. Elle vise de plus à forcer les sous-ministres à prendre leurs responsabilités administratives plus au sérieux. À l'heure actuelle, certains sous-ministres prennent leur imputabilité tellement à la légère qu'ils envoient leurs subalternes répondre pour eux devant le Comité des comptes publics. Cette délégation témoigne non seulement d'un manque de respect envers le Parlement et le Comité des comptes publics mais aussi d'un mépris des responsabilités que le Parlement attribue aux sous-ministres.

Les questions au sujet desquelles les sous-ministres devront rendre compte devant le Comité des comptes publics sont celles dont ils sont exclusivement responsables. Ce sont des responsabilités qui n'appartiennent pas aux ministres. Les sous-ministres ont un devoir à l'égard de la loi, du Parlement et du peuple canadien. Il leur incombe d'attacher autant d'importance à ce devoir qu'à leur loyauté envers leur

ministre. La Commission ne considère pas que les procédures actuelles de reddition de comptes des sous-ministres garantissent qu'ils attachent suffisamment d'importance à leurs obligations et responsabilités, sauf en ce qui concerne leur loyauté envers leur ministre et envers le gouvernement. L'imputabilité des sous-ministres devant le Comité des comptes publics non seulement les encouragera mais aussi les obligera à prêter plus attention, dans l'intérêt public, à leurs devoirs, à la loi et au Parlement.

La culture administrative de la communauté des sous-ministres devra changer, et le changement proviendra d'une attribution claire aux sous-ministres d'une responsabilité et d'une imputabilité personnelles devant la tribune publique du Comité des comptes publics. Selon un haut fonctionnaire britannique, la perspective de comparaître pour la première fois devant le comité britannique des comptes publics est assez effrayante[4]. L'idée que les erreurs et fautes que l'on a pu commettre seront décelées et dévoilées est un puissant aiguillon pour améliorer son rendement et son comportement.

L'imputabilité ne consiste pas simplement à obliger les agents de l'État à rendre compte de la manière dont ils ont exercé leurs pouvoirs et se sont acquittés de leurs responsabilités, ni à attribuer le blâme en cas de dérapage. L'imputabilité revêt une dimension interne ou personnelle fondée sur le fait que l'on sait qu'il y a des manières correctes et incorrectes d'agir, et que le titulaire d'une charge publique se doit de choisir les manières correctes en évitant celles qui ne le sont pas. Un système efficace d'imputabilité gravera cette information dans l'esprit de tous les agents de l'État. Quand ils se demanderont si telle ou telle décision qu'ils envisagent répond à des normes acceptables, leur critère ultime pourra être celui-ci : *Pourrai-je défendre cette décision de manière satisfaisante devant le Comité des comptes publics?* Ou, puisque l'imputabilité consiste en dernière analyse à rendre des comptes en public : *Pourrai-je défendre cette décision de manière satisfaisante en public?* Ces changements

touchant la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres devraient contribuer à rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement. Ils devraient aussi rehausser l'aptitude du Parlement à obtenir des comptes du gouvernement.

Le Comité des comptes publics

S'il est vrai que, pour les sous-ministres, le grand risque auquel ils sont exposés est de prêter moins d'attention qu'ils ne le devraient à leurs fonctions de gestion, dans le cas du Comité des comptes publics, c'est d'agir dans un esprit de partisanerie politique. La Commission encourage le Comité des comptes publics à jouer son rôle essentiel sans partisanerie politique excessive. Elle formule deux recommandations à cette fin.

Le Comité devrait admettre qu'il a la responsabilité spéciale de s'assurer que l'administration financière du gouvernement n'est pas empreinte de partisanerie politique. Il ne peut s'acquitter de cette responsabilité qu'en faisant son propre travail dans un esprit d'impartialité politique. Ses préoccupations en matière d'intégrité, d'économie et d'efficience doivent être axées sur les responsabilités et actions des sous-ministres, pas des ministres ou des autres acteurs politiques. Le Comité des comptes publics devrait se concentrer sur l'interrogation impartiale des sous-ministres et des autres hauts fonctionnaires.

Grâce à l'expérience accumulée au cours de législatures successives, les membres du Comité seront de mieux en mieux aptes à s'acquitter de leurs fonctions efficacement et objectivement. Voilà pourquoi la Commission estime qu'une certaine continuité est nécessaire dans la composition du Comité durant chaque législature, de façon à lui permettre de poursuivre ses investigations avec rigueur, cohérence et objectivité.

Recommandation 7 : Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature.

Bien que le Comité des comptes publics travaille souvent de manière impartiale, le public a tendance à croire le contraire. Hélas, lorsque les médias suivent son travail, ils ont tendance à ne diffuser que les échanges dramatiques et partisans. L'enquête éminemment partisane et désordonnée du Comité sur le Programme de commandites a été largement diffusée par les médias. Par contre, l'enquête importante et utile qu'il a ensuite consacrée à la responsabilité et à l'imputabilité des ministres et des sous-ministres, qui a été menée de manière impartiale, et le rapport qu'il a publié à ce sujet, ont suscité fort peu d'intérêt dans les médias[4].

Le gouvernement a pris l'engagement admirable que « les ministres participeront à davantage de réunions des comités parlementaires pour fournir des explications et rendre des comptes sur le rendement en matière de gestion »[5]. Toutefois, la Commission ne pense pas que les ministres devraient comparaître devant le Comité des comptes publics dont la fonction devrait être uniquement d'examiner les responsabilités et actions des sous-ministres. La présence de ministres devant le Comité pose le danger réel qu'il perde de vue sa fonction essentielle de supervision des tâches impartiales d'administration et, au détriment de son imputabilité devant le Parlement, qu'il dérive vers des excès partisans.

Recommandation 8 : Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité.

Le Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet établi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*[6]. Sa branche opérationnelle est le Secrétariat du Conseil du Trésor, dirigé par le secrétaire du Conseil du Trésor, un haut fonctionnaire ayant rang de sous-ministre. En qualité de directeur général et d'employeur du gouvernement, le Conseil du Trésor exerce de nombreuses fonctions, notamment la préparation du Budget des dépenses et la supervision de l'administration financière des ministères et des organismes publics. Il supervise aussi le rendement des sous-ministres en matière de gestion financière.

Le principal agent du Conseil du Trésor chargé de superviser l'administration financière des ministères est le contrôleur général du Canada, un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor ayant rang de sous-ministre. Ses fonctions actuelles comprennent :

- superviser toutes les dépenses publiques, y compris l'examen et l'autorisation des nouvelles initiatives en matière de dépenses;
- établir ou réviser les normes et les politiques financières, comptables et de vérification du gouvernement du Canada;
- fournir une orientation pour assurer et renforcer l'application de contrôles financiers adéquats ainsi qu'une saine gérance des ressources à tous les niveaux de la fonction publique fédérale.[7]

En vertu de ses fonctions, le contrôleur général est tenu de s'assurer que les ministères respectent les normes de régularité, de bien-fondé, d'économie et d'efficience que le Conseil du Trésor décrit comme relevant de la responsabilité des sous-ministres.

Le bilan de la supervision par le Conseil du Trésor de la gestion financière des sous-ministres n'a pas toujours été impressionnant. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'affirmation par le vérificateur

général, en 1976, que le gouvernement avait à toutes fins utiles perdu ou était sur le point de perdre le contrôle effectif des cordons de la bourse fut confirmé trois ans plus tard par la Commission Lambert. En 1989, Gordon Osbaldeston conclut que les sous-ministres jugeaient que « leur imputabilité envers le Conseil du Trésor n'est pas aussi claire que leur imputabilité envers la Commission de la fonction publique »[8]. En 2005, selon une étude du Conseil du Trésor lui-même, ces problèmes n'avaient pas été résolus : « Les conclusions de la récente série de consultations vont dans ce sens [des conclusions d'Osbaldeston]. Les moyens employés par le Conseil du Trésor pour déterminer comment les sous-ministres exercent le pouvoir qui leur est délégué ne sont pas très précis. En outre, il n'y a pas non plus d'exigences officielles pour la tenue de séances de responsabilisation visant à permettre au Conseil du Trésor et aux sous-ministres de discuter de la progression de dossiers et de projets »[9]. Il y a quelque chose qui ne marche pas dans la manière dont le Conseil du Trésor supervise les ministères, et cela dure depuis que la responsabilité de la gestion financière a été confiée aux sous-ministres en 1969.

Dans son *Rapport factuel*, la Commission a formulé le constat suivant :

> Il semble que les mêmes problèmes de gestion des finances publiques réapparaissent régulièrement dans l'administration du gouvernement fédéral. … La Commission a l'impression que le Conseil du Trésor ne considère plus sa fonction de supervision comme une partie importante de ses responsabilités.[10]

Le Secrétariat du Conseil du Trésor semble réinventer régulièrement le cadre de gestion sans que les choses changent beaucoup. En juin 1997, le Premier ministre avait demandé au Conseil du Trésor de jouer le rôle plus actif de conseil de gestion du gouvernement. En 2000, le Conseil du Trésor avait produit un rapport indiquant que son rôle était d'être un « agent du renouveau de la gestion et de l'amélioration de la

gouvernance »[11]. Il avait ajouté que l'une de ses principales responsabilités consistait à « veiller à ce que les dépenses liées à la base de programmes du gouvernement fédéral soient judicieuses, ce qui suppose de surveiller activement les systèmes de contrôle, et réunir suffisamment d'information pour évaluer le rendement des programmes et leur intégrité, à l'échelle du gouvernement »[12].

Le problème, comme l'ont constaté le vérificateur général et d'autres, n'est pas le manque de règles, de procédures ou de théories de gestion. C'est plutôt que les règles existantes ne sont pas suivies et qu'aucune sanction n'est prévue dans ce cas. Le gouvernement vient à nouveau, par le truchement du Conseil du Trésor, de s'engager à mettre en œuvre un ambitieux programme d'amélioration de la gestion[13]. Les problèmes révélés par l'enquête menée sur le Programme de commandites ne seront pas résolus par de nouveaux règlements, de nouveaux organismes internes de supervision, de nouvelles théories de gestion ou de nouvelles exigences détaillées d'imputabilité des sous-ministres envers les organismes centraux du gouvernement. Les problèmes de responsabilité et d'imputabilité n'émanent pas de la réglementation. Ils trouvent leur origine dans une culture administrative qui s'est avérée incapable non seulement d'encourager les hauts fonctionnaires à s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités mais aussi d'imposer des pénalités en cas d'échec.

À lui seul, le Conseil du Trésor ne peut assurer les Canadiens que les sous-ministres assument efficacement leurs fonctions de gestion. Pour ce faire, il lui faut un appui parlementaire solide du Comité des comptes publics, en travaillant en coopération avec le Comité et non pas contre lui.

Le Bureau du vérificateur général

Le Bureau du vérificateur général joue son rôle de vérificateur législatif du Parlement avec diligence et compétence. Ses rapports constituent le point de départ des investigations du Comité des comptes publics.

Il attire l'attention du Parlement sur les problèmes d'administration financière et de gestion au sein du gouvernement.

Le Bureau du vérificateur général ne fait pas enquête et ne produit pas de rapport sur toutes les dépenses et activités du gouvernement, ce qui lui serait impossible considérant la taille et la complexité du gouvernement du Canada. Ses vérifications, ainsi que les investigations du Comité des comptes publics, ne lui permettent de se pencher que sur un petit échantillon des activités du gouvernement, et ce, seulement après coup. Certes, le fait que la vérification porte sur des événements passés n'entame en rien son efficacité. Savoir que les dépenses et activités du gouvernement sont susceptibles d'être examinées par le Bureau du vérificateur général et risquent de faire ensuite l'objet des investigations du Comité des comptes publics est un outil d'avertissement et de dissuasion qui permet de tenir les fonctionnaires en alerte.

Cela dit, le Bureau du vérificateur général n'est qu'un maillon de la chaîne d'imputabilité. Son efficacité est rehaussée par l'appui du Comité des comptes publics. En dernière analyse, l'imputabilité se fait devant le Parlement, et le Comité des comptes publics est l'organisme à qui le Parlement a confié la responsabilité d'examiner les rapports du vérificateur général.

Un effort de collaboration

Un effort de collaboration s'impose pour consolider la chaîne d'imputabilité dont certains maillons sont faibles, voire brisés. Le maillon faible qui préoccupe le plus notre Commission est celui qui relie le Comité des comptes publics au Conseil du Trésor. Ce sont ces deux organismes qui doivent tenir les sous-ministres imputables de leur gestion. Le Comité le fait au nom du Parlement, et le Conseil du Trésor, au nom de l'exécutif, mais tous deux ont comme intérêt commun de s'assurer que l'administration financière répond à des

normes acceptables. Le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics se doivent donc d'être des partenaires œuvrant dans un esprit sinon d'amitié, du moins de collaboration, pour veiller à atteindre leur objectif commun d'assurer la probité de la gestion financière.

Malheureusement pour l'efficacité de l'imputabilité, le Comité des comptes publics et le Conseil du Trésor n'entretiennent pas de relations de travail étroites. Et l'attitude du Conseil envers le Comité n'arrange pas les choses. Son allégation que tous les mécanismes parlementaires destinés à obtenir des comptes du gouvernement sont « politiques et partisans »[14] reflète une vision tronquée d'une réalité complexe. Le rejet catégorique par le Conseil du Trésor des recommandations formulées par le Comité en mai 2005 dans son rapport sur l'obligation des ministres et des sous-ministres de rendre des comptes ne contient aucune critique raisonnée des arguments du Comité et ne révèle aucune esquisse de compromis. On n'y voit aucune perspective de dialogue et d'accommodement mutuel. L'affirmation du gouvernement que le Parlement n'a aucun rôle à jouer pour assurer la conformité aux lois n'est pas seulement erronée, elle nie le rôle essentiel du Comité des comptes publics en matière de supervision et d'imputabilité de la gestion financière.

À lui seul, le Conseil du Trésor ne peut assurer la probité de l'administration financière. Les pressions incitant à essayer de contourner les règles et de réagir aux problèmes urgents sans prêter l'attention voulue aux exigences de régularité et de bien-fondé sont trop fortes pour permettre au Conseil, qui fait partie de la branche exécutive du gouvernement, de résister. Plus de règles, plus de mécanismes de contrôle interne et plus de nouvelles théories de gestion n'ont pas résolu le problème jusqu'à présent. Le Conseil du Trésor a besoin de l'appui du Comité des comptes publics pour pouvoir réagir de manière appropriée à ces pressions.

Tant et aussi longtemps que le Conseil du Trésor ne considérera pas le Comité des comptes publics comme son partenaire dans une quête commune, il n'aura pas d'alliés dans ses efforts d'amélioration de la supervision et de l'imputabilité. À lui seul, le Conseil du Trésor ne peut donner au Parlement et à la population canadienne l'assurance que l'administration financière du gouvernement répond aux normes d'une démocratie moderne. À lui seul, le Comité ne peut s'assurer que ses préoccupations sont prises en compte par le gouvernement, ou que ses recommandations sont prises au sérieux, à moins qu'il n'ait le Conseil du Trésor comme allié. Il est indispensable que le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics entretiennent une relation de dialogue, pas de confrontation. Cet impératif témoigne lui aussi de la nécessité de rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement.

Notes du sixième chapitre

[1] Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1979), p. 21.

[2] Jacques Bourgault, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes*, Peter Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I; C.E.S. Franks, *Les responsabilités et obligations additionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agents comptables et son applicabilité au Canada*, Études, vol. III.

[3] Franks, *Les responsabilités et obligations additionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires*, sous « La méconnaissance du système britannique ».

[4] Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous- ministérielle de rendre des comptes*, 10e rapport, 38e législature, 1re session, mai 2005.

[5] Canada, Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement* (octobre 2005), p. 10.

[6] LRC 1985, ch. F-11.

[7] Canada, Président du Conseil du Trésor et ministre des Finances, Communiqué de presse – Des ministres accueillent la nomination du nouveau contrôleur général, 6 mai 2004.

[8] Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1989), p. 67.

[9] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et déresponsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens — Rapport au Parlement* (2005), p. 52-53.

[10] Canada, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel* (2005), p. 48 et 51.

[11] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000), p. 1.

[12] Ibid., p. 21.

[13] Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*.

[14] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, (2005) p. 6.

7

SEPTIÈME CHAPITRE

LE PREMIER MINISTRE, LES MINISTRES ET LEUR PERSONNEL EXONÉRÉ

Dans le régime parlementaire canadien, le Premier ministre occupe le poste le plus élevé et exerce un pouvoir considérable, surtout quand son parti est majoritaire au Parlement. De fait, de plus en plus d'observateurs estiment qu'il y a eu au cours des années une concentration du pouvoir au cabinet du Premier ministre (CPM). Et, si l'on en juge d'après les remarques adressées à la Commission sur son site Web, bon nombre de Canadiens et de Canadiennes sont également parvenus à la conclusion que le Premier ministre et le CPM détiennent trop de pouvoir. Ainsi, selon un participant, il conviendrait désormais de « limiter le Premier ministre à deux mandats électoraux. Plus de deux mandats est excessif et concentre trop de pouvoir dans les mains d'un seul homme. Le pouvoir corrompt. » Selon un autre, il faut

entreprendre une refonte de la structure du pouvoir afin d'éviter qu'une seule personne, comme le Premier ministre, puisse influencer les décisions des autres par son pouvoir de nomination. La concentration du pouvoir au CPM rend de plus en plus difficile le jeu des contrepoids au Cabinet, dans la fonction publique et au Parlement pour modifier ou contester les mesures recommandées par le Premier ministre.

Dans ce chapitre, nous examinons les rôles et responsabilités respectives du Premier ministre, des ministres et de leur personnel exonéré. Il est en effet nécessaire de bien comprendre les rôles et les acteurs politiques clefs de notre appareil gouvernemental avant d'envisager des recommandations pour encourager tous les agents de l'État à assumer leurs responsabilités.

Le Premier ministre

Les premiers ministres souhaitent naturellement faire en sorte que le gouvernement soit bien le leur, au sens politique. Ils impriment au gouvernement le style, le leadership et la cohérence indispensables au succès, et les hauts et les bas du gouvernement sont directement reliés à leur efficacité. Les médias, les politiciens, les ministres et les hauts fonctionnaires savent bien que les faiblesses du Premier ministre, réelles ou imaginaires, une fois qu'elles sont exposées, serviront à stimuler l'opposition et rendront plus difficile la tâche consistant à gouverner. Cette vulnérabilité explique pourquoi on déploie tous les efforts possibles pour protéger le Premier ministre contre les attaques politiciennes; comme le dit un dicton souvent entendu dans les couloirs du pouvoir, « quand la tête part, c'est tout le gouvernement qui s'effondre ». Si le Premier ministre démissionne, la Constitution exige que tout le Cabinet démissionne aussi. Les ministres et les hauts fonctionnaires savent qu'il ne peut y avoir qu'un seul chef de gouvernement, et le Premier ministre doit assumer la responsabilité de la fortune politique de son gouvernement.

Cela dit, le Premier ministre est rarement mentionné dans les textes de loi et ne détient pas le type de pouvoirs législatifs dont jouissent les ministres dans leurs portefeuilles respectifs. Le pouvoir du Premier ministre émane de trois sources : la nomination de personnes à des postes-clés, l'organisation du Cabinet — ce qui comprend la composition et le mandat des portefeuilles — et l'exercice du leadership et de la direction du gouvernement[1].

Toutes les personnes proches du gouvernement, y compris les ministres et les hauts fonctionnaires de tous niveaux, connaissent intuitivement le rôle, les responsabilités et le pouvoir du Premier ministre. De fait, ministres et sous-ministres doivent leurs nominations et leurs promotions au Premier ministre. Les participants à toutes les tables rondes organisées par la Commission ont souligné l'importance du pouvoir de nomination du Premier ministre. Un ex-ministre de haut niveau a dit que c'est une chose de dire non à un ministre, mais c'en une tout autre de dire non au Premier ministre. Autrement dit, les ministres du Conseil du Trésor peuvent dire non à un collègue, et ils le font, mais ils hésiteront beaucoup à dire non au Premier ministre, qui peut changer la composition du Cabinet d'un simple coup de crayon.

Les sous-ministres ont plusieurs moyens de dire non à leur ministre ou de l'empêcher d'engager le ministère dans une voie susceptible de causer des problèmes au gouvernement. Si leur désaccord ne peut être réglé par la discussion, ils peuvent interjeter appel devant le secrétaire du Conseil du Trésor sur les questions de gestion ou, en dernier ressort, devant le greffier du Conseil privé, qui est aussi le secrétaire du Cabinet. Il n'en va pas de même pour le Premier ministre car c'est lui qui nomme le greffier et le secrétaire du Conseil du Trésor.

Le Premier ministre canadien bénéficie des services d'un cabinet de plus d'une centaine de personnes qui l'aident à s'acquitter de ses responsabilités. Cet organisme est dirigé par un chef de cabinet qui,

sur le plan du salaire et des avantages sociaux, est classé à un niveau équivalent à celui du sous-ministre de plus haut rang dans la fonction publique. À titre de comparaison, les chefs de cabinet ou adjoints exécutifs des cabinets ministériels sont classés un niveau plus bas. Bien sûr, le personnel politique du CPM et des cabinets ministériels est exonéré et ne fait pas partie de la fonction publique.

Le CPM exerce de nombreuses fonctions. Il conseille le Premier ministre sur les questions de politique fondamentale, sur de nombreuses nominations allant des ministres aux administrateurs des sociétés d'État, sur les relations avec le caucus du gouvernement et avec la presse, sur les questions qui seront probablement posées à la Chambre des communes, et sur toute question ou initiative revêtant un intérêt particulier pour le Premier ministre. Dans l'étude qu'elle a rédigée pour la Commission, Liane Benoit dit que le CPM supervise également le recrutement du personnel exonéré des ministres[7].

Séparer le politique de l'administratif

Le chef de cabinet du Premier ministre rencontre le Premier ministre le matin, chaque jour où ce dernier est présent à Ottawa, avec le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. C'est lors de ces rencontres consacrées au programme politique du gouvernement que sont communiqués les avis et préoccupations de la fonction publique. Dans un monde idéal, les deux parties sauraient précisément où se situe la limite entre l'espace politique et l'espace administratif, mais les choses sont rarement aussi simples. Les questions administratives peuvent rapidement devenir des problèmes politiques très controversés. Personne n'a encore réussi à tracer une ligne de démarcation claire entre le politique et l'administratif.

Cela dit, certains politiciens et fonctionnaires disent que, même s'il n'est pas possible de tracer clairement une ligne de démarcation valable en permanence et en toutes circonstances, certains éléments appartiennent

naturellement au monde politique (la politique politicienne, les partis politiques et l'élaboration des politiques gouvernementales) et d'autres appartiennent nécessairement au monde des professionnels de la fonction publique (la prestation concrète des programmes et services de l'État). Le problème est que certaines questions ne peuvent être attribuées exclusivement à l'une ou l'autre des deux catégories. Dans ce cas, il convient de tracer une ligne de démarcation claire entre les responsabilités des politiciens et celle des fonctionnaires.

Le Bureau du Conseil privé (BCP), composé de fonctionnaires de carrière, tiendra normalement à préserver un espace administratif pour pouvoir appliquer des critères de programmes objectifs. Quand on a demandé à Jean Pelletier, chef de cabinet du Premier ministre Jean Chrétien, s'il avait souvenance que le greffier avait réclamé des critères plus rigoureux pour approuver les projets entrepris dans le cadre de la réserve pour l'unité nationale, il a répondu que le BCP n'aimait pas « qu'il y ait une autorité politique directe au Premier ministre sur quoi que ce soit qui ne passe pas par les fonctionnaires »[1].

Les fonds de la réserve spéciale

Il est aussi important de se souvenir que les projets de commandites, à l'origine, étaient financés grâce à une réserve spéciale à laquelle ne s'appliquaient pas les procédures et critères normalement associés aux programmes courants du gouvernement. En règle générale, ces programmes sont régis par des critères qui guident les gestionnaires et leur personnel dans le choix des projets. Bien qu'une réserve spéciale offre plus de souplesse et permette à de nombreux acteurs politiques et de la fonction publique d'influencer le choix des projets, elle rend plus difficile la délimitation par les fonctionnaires d'un espace administratif pour prendre leurs décisions. Ce facteur a aussi été mentionné devant la Commission par Sylvain Lussier, un avocat représentant le procureur général du Canada, quand il a dit que l'absence

de critères avait incontestablement été une erreur ce qui, a-t-il ajouté, était « une invitation à l'abus »[4]. Il a cité à cet égard ce commentaire d'Alex Himelfarb, le greffier du Conseil privé : « Oh, ce n'est pas illicite, c'est dangereux »[5]. On peut conclure que les fonctionnaires auront du mal à accepter la responsabilité de la mise en œuvre d'un programme financé à même une réserve spéciale, par opposition à un programme courant du gouvernement. L'absence de critères clairs expose le processus de sélection à des forces et pressions dangereuses.

Les réserves spéciales posent également des problèmes au Parlement. Dans ses représentations écrites à la Commission, le Bureau du vérificateur général a dit que :

> Le Parlement n'a pas été informé comme il se doit de la création des initiatives de commandites en 1996. Il n'a pas non plus été informé de façon adéquate sur les objectifs du Programme de commandites, ni sur les résultats obtenus par rapport aux dépenses engagées. Le Parlement a été mal informé sur la façon dont le programme était géré. Bref, la façon dont le Programme de commandites a été créé, administré et communiqué au Parlement était caractérisée par un manque de transparence.[6]

La preuve déposée devant la Commission porte à croire que le Budget des dépenses ne permet peut-être plus au Parlement d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. En particulier, l'utilisation de réserves spéciales par le gouvernement aggrave le problème d'imputabilité devant le Parlement.

Les réserves sont peut-être importantes pour permettre au gouvernement de faire face aux imprévus (comme les catastrophes naturelles), d'avoir des fonds d'urgence en cas de crise, ou de financer des activités reliées à des questions d'intérêt continu, comme l'unité nationale. Toutefois, il ne devrait pas être possible à un ministre unique,

même si c'est le Premier ministre, de s'en servir totalement à sa convenance et sans aucun contrôle, et leur usage devrait être accompagné de l'obligation d'en faire rapport à intervalles réguliers au Parlement.

> **Recommandation 9** : Les réserves spéciales devraient être gérées par un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives, comme le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le gouvernement devrait être tenu de déposer au moins une fois par an un rapport devant la Chambre des communes au sujet du statut de chaque réserve, des critères utilisés pour prendre les décisions de financement, et de la manière dont les fonds ont été utilisés.

Les ministres

Dans le régime parlementaire canadien, la plupart des ministres sont des amateurs doués. Cette remarque n'a strictement rien de dérogatoire. Les ministres sont presque exclusivement choisis parmi les membres de la Chambre des communes et proviennent de toutes les couches de la société, la première condition étant de se faire élire dans sa circonscription. Ce système est bien différent de celui des États-Unis où les membres du Cabinet sont choisis dans un vaste bassin de personnes de talent qui doivent faire la preuve de leurs qualifications devant un comité du Sénat avant que leur nomination puisse être confirmée.

Au Canada, doués ou non, les ministres dépendent nécessairement du travail d'une fonction publique professionnelle et politiquement impartiale. En vertu de nombreuses lois et politiques, les ministres sont invités à laisser les fonctionnaires s'occuper des questions administratives. Les divers documents publiés par le Conseil du Trésor en 2005 indiquent que les sous-ministres devraient accepter une plus grande part de responsabilité dans la gestion de leur ministère et que leur rendement devrait être évalué à intervalles réguliers. Comme

nous l'indiquons ailleurs dans ce rapport, la législation dit aux ministres qu'ils n'ont aucun rôle à jouer dans la dotation et les promotions au sein de la fonction publique, dans la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*[7] et dans certains aspects de la gestion financière. Ils n'ont par ailleurs qu'un rôle limité à jouer dans la nomination de leur sous-ministre, chef administratif de leur ministère.

On trouve dans les lois organiques de tous les ministères un énoncé des pouvoirs, attributions et fonctions relevant de la responsabilité des ministres, et ce sont ces lois qui leur donnent le pouvoir de gérer leur ministère et leurs ressources financières[8]. Tel est du moins le système en théorie. En pratique, le pouvoir de gérer le ministère et ses programmes est de manière quasi invariable délégué au sous-ministre. Rares sont les ministres qui pensent que leur rôle est de gérer leur ministère. J.W. Pickersgill, qui fut ministre et greffier, a fait l'observation suivante : « Aucune personne d'expérience ne s'attend à ce qu'un ministre gère son ministère. C'est la fonction du sous-ministre... Dans le cours normal des choses, les ministres ne se préoccupent pas de ces vastes questions d'administration et ils n'ont pas à s'en préoccuper »[9].

Au Canada, les ministres, dont la plupart n'ont que peu ou pas d'expérience gouvernementale avant d'être nommés au Cabinet, sont issus de nombreux secteurs de la société, tels que des cabinets de droit, des petites entreprises ou des établissements d'enseignement. Incontestablement, leur courbe d'apprentissage est raide. Le jour où ils arrivent pour la première fois dans leur ministère, on leur remet une pile de cahiers d'information sur une foule de questions différentes concernant les politiques du ministère, les questions courantes et les problèmes émergents, ainsi que la manière d'organiser leur cabinet. Ils rencontrent leurs hauts fonctionnaires à intervalles réguliers, typiquement deux fois par semaine pour se tenir au courant des problèmes du jour, ou quand une situation spéciale exige leur intervention.

La vie d'un ministre n'est pas de tout repos et son temps libre est une denrée très rare. Le ministre doit s'occuper de sa circonscription, assister aux réunions du Cabinet et de ses comités, se préparer pour la Période des questions et pour les comparutions devant les comités parlementaires, répondre aux besoins de son parti politique, des médias et de ses collègues du Cabinet, et participer aux activités du caucus gouvernemental. Bien qu'il n'existe aucune règle particulière permettant de juger si tel ou tel ministre réussit à son poste, il doit impérativement se concentrer sur ses priorités clés s'il veut avoir un impact. L'ex-greffier Gordon Osbaldeston a un jour adressé cette mise en garde aux ministres :

> [Traduction]
>
> Comme vous jouez une multitude de rôles, vous allez subir une pression constante et implacable pour consacrer une partie de votre temps à telle ou telle question qui le mérite. Vous allez devoir fixer vos priorités et le temps qu'il vous faudra pour les atteindre, puis gérer votre temps en conséquence. Si vous ne faites pas cela, et si vous ne le faites pas bien, vous êtes perdu.[10]

Il ajoutait qu'une semaine de travail de ministre dure entre 70 et 80 heures mais que « des enquêtes ont montré qu'ils n'ont souvent que trois heures par semaine à consacrer à leur sous-ministre »[11]. Il s'ensuit qu'il est difficile aux ministres d'assumer la responsabilité complète de la gestion de leur ministère, même s'ils le voudraient.

La politique canadienne est extrêmement régionalisée. Députés et ministres voient leur monde à travers le prisme de leur circonscription, de leur région et de leur province. Les fonctionnaires voient le monde de manière bien différente. Dans leur cas, c'est le monde de l'analyse des politiques, balisé par la hiérarchie, les secteurs économiques, les différents ministères, les organismes centraux et les processus d'élaboration des politiques et de prise de décision. Au Canada, si des

tensions apparaissent entre les ministres et les fonctionnaires de carrière, c'est souvent au sujet de l'application des critères d'un programme en opposition au désir de faire quelque chose pour telle ou telle circonscription ou région. C'est rarement au sujet de problèmes de gestion ou de ressources humaines, de la manière dont sont préparés les budgets ministériels, ou des relations entre le ministère et le Conseil du Trésor.

Les ministres sont souvent livrés à eux-mêmes lorsqu'il s'agit de faire à réaliser un projet dans leur circonscription ou leur région ou de régler des questions délicates sur le plan politique, même lorsqu'elles explosent à la manchette des journaux. Ils ont cependant à leur disposition un personnel exonéré qui les aide à faire face à ce genre de situations.

Le personnel exonéré

Le Bureau du Conseil privé a publié un document, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, dans lequel il dit aux ministres qu'ils ont le droit d'engager leur propre personnel, dit « politique » ou « exonéré »[12]. Il y explique aussi que « la raison d'être des cabinets est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et faire bénéficier ceux-ci d'une expertise et d'un point de vue privilégié que la fonction publique ne peut fournir »[13]. Il y ajoute que « le personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre »[14].

Dans une étude préparée pour la Commission, Liane Benoit affirme que le personnel exonéré ou politique n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires mais qu'il exerce « souvent une influence considérable sur l'élaboration et, dans certains cas, la mise en œuvre des politiques du gouvernement »[15]. Et elle ajoute que « l'histoire et

certains événements récents montrent que le pouvoir dont ils disposent peut prêter aux abus »[16].

J.R. Mallory, dans un article fondamental publié en 1967, fut le premier à exprimer des préoccupations au sujet du rôle du personnel exonéré :

> [Traduction]
>
> Il n'est manifestement pas souhaitable qu'un nombre considérable de personnes ne faisant pas partie de la fonction publique s'interposent entre le ministre et son ministère. Elles n'ont pas la formation et n'appliquent pas les normes professionnelles de la fonction publique; il se peut même que le caractère particulier de leur nomination signifie qu'elles échappent au contrôle de sécurité qui est le corollaire déplaisante de la plupart des candidatures à des postes de responsabilité dans la fonction publique. Ce sont des personnes qui non seulement détiennent un pouvoir considérable parce qu'elles contrôlent l'accès au ministre et peuvent s'exprimer en son nom, mais aussi peuvent exercer ce pouvoir de manière ridiculement inepte et clairement axée sur des motifs politiques ».[17]

Comment le personnel exonéré est-t-il recruté? Liane Benoit parle à ce sujet d'un « exercice relativement mystérieux combinant le clientélisme politique, les contacts personnels, le favoritisme à l'ancienne et le hasard pur et simple »[18]. La loyauté politique et l'allégeance partisane semblent compter pour beaucoup dans cet exercice. Le CPM supervise le processus de recrutement au moyen d'un double système de veto en vertu duquel lui-même et le ministre pertinent peuvent opposer leur veto à la nomination d'adjoints exécutifs ou de chefs de cabinet dans les cabinets ministériels.

Évidemment, le personnel exonéré du CPM se situe largement au-dessus de celui des cabinets ministériels. Ses membres occupent des postes de niveau plus élevé, reçoivent une rémunération plus élevée et sont beaucoup plus nombreux que ceux des cabinets ministériels.

Les employés exonérés du CPM et des cabinets ministériels respectent-ils la directive du document du BCP indiquant qu'ils ne doivent pas donner d'ordres aux fonctionnaires, tout simplement parce qu'ils n'en ont pas l'autorité? Certains cabinets ministériels se sont dotés d'un processus d'enregistrement des ordres ministériels et des demandes d'information et, en très grande mesure, respectent la directive. D'autres, par contre, semblent utiliser « allègrement l'expression "le ministre exige" »[29]. Chaque ministre a sa propre manière d'utiliser son personnel dans ses relations avec le ministère, et chaque ministère a sa propre culture et sa propre histoire en ce qui concerne ses relations avec son ministre et avec son personnel exonéré. Les contacts entre les fonctionnaires et le personnel exonéré sont nombreux et il n'est tout simplement pas possible d'établir une méthode ou une procédure pouvant s'appliquer à tous les ministères dans toutes les circonstances. La règle non écrite voulant que le sous-ministre soit tenu informé de tout contact entre le cabinet du ministre et le ministère n'est pas toujours observée. Comme l'a fait remarquer Alex Himelfarb, « il y a énormément de souplesse dans notre système concernant les interactions entre personnes, et nous n'avons pas érigé de barrières pour les empêcher. En fait, dans bien des cas, on encourage ce genre d'interaction pour des raisons logistiques ou pour d'autres raisons »[30]. Et il a ajouté qu'il est essentiel, sur les questions importantes, que le sous-ministre soit « dans le coup... [et que son rôle est] d'assurer le respect du processus décisionnel et d'empêcher toute dérogation à ce processus »[31].

L'influence que peuvent exercer les employés exonérés ne disparaît pas quand ils quittent les cabinets ministériels. Ayant acquis des connaissances sur la manière dont fonctionne le système et ayant établi un réseau de contacts à l'intérieur du gouvernement, il leur est souvent possible de vendre ces connaissances et leurs talents à des firmes de lobbyisme d'Ottawa, et l'on sait que beaucoup entrent au service de telles firmes après leur passage dans un cabinet ministériel[32].

D'autres employés exonérés entrent dans la fonction publique grâce à une exemption spéciale, à un niveau équivalent à celui du poste qu'ils occupaient dans leur cabinet ministériel. Selon les *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres*, du Conseil du Trésor :

> Quand une personne ayant travaillé dans un cabinet de ministre est jugée admissible à une nomination prioritaire, elle a le droit d'être nommée sans concours et en priorité absolue à n'importe quel poste de la fonction publique pour lequel elle est jugée qualifiée; elle doit donc être nommée avant toute autre personne sauf les fonctionnaires excédentaires qui doivent être replacés dans leur ministère d'attache [LEFP, alinéa 29(1.1)] et les fonctionnaires en congé qui sont aussi admissibles à une nomination prioritaire conformément aux dispositions de l'article 30 de la LEFP. Le droit à une nomination prioritaire est accordé pour un an et prend effet à la date de cessation d'emploi dans un cabinet de ministre.[31]

En vertu de cette ligne directrice, les employés exonérés sont autorisés à entrer dans la fonction publique par la petite porte, sans être assujettis au principe du mérite ou à un concours. Par exemple, Pierre Tremblay, l'ancien chef de cabinet d'Alfonso Gagliano, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, est passé du cabinet du ministre à un poste de cadre supérieur au ministère puis, peu après, a assumé la responsabilité des projets de commandites. Son cas, et ce n'est pas le seul, illustre le risque de politisation de la fonction publique. Cette mise en garde ne veut pas dire que les employés exonérés qui souhaitent entrer dans la fonction publique ne devraient pouvoir le faire. Bon nombre d'employés exonérés sont ensuite devenus des hauts fonctionnaires de très grande qualité, dont certains sont actuellement sous-ministres. Toutefois, les compétences et connaissances acquises dans un cabinet ministériel devraient leur être très utiles dans un concours fondé sur le mérite. Entrer dans la fonction publique par la grande porte éliminerait dans leur cas toute insinuation de droit acquis et de risque de politisation de la fonction publique.

Recommandation 10 : Le gouvernement devrait abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel.

Il convient de faire deux remarques importantes au sujet du rôle du personnel exonéré. Premièrement, au moyen de séances d'information, de programmes de formation ou d'autres méthodes, le gouvernement devrait faire tous les efforts possibles pour signaler de la manière la plus claire possible aux employés exonérés qu'ils ne sont pas autorisés à donner des ordres aux fonctionnaires. Ceci doit être communiqué clairement à la fois au personnel exonéré et aux fonctionnaires. Deuxièmement, les ministres doivent bien comprendre qu'il leur appartient d'assumer la responsabilité de toutes les actions de leur personnel exonéré, de les expliquer et d'en rendre compte.

La Commission estime que le gouvernement devrait formuler et adopter un Code de conduite du personnel exonéré, catégorie comprenant les conseillers et consultants à temps partiel. Le Code devrait porter sur les relations entre le personnel exonéré et les fonctionnaires, en précisant notamment que le ministre est pleinement imputable des activités de son personnel exonéré. On devrait y trouver des lignes directrices sur l'emploi après l'exonération, accompagnées de sanctions en cas d'infraction. Après confirmation de leur nomination, les employés exonérés devraient être tenus de participer à un programme de formation portant au minimum sur les exigences de la législation sur l'accès à l'information et le Code de conduite du personnel exonéré, ainsi que sur les politiques, règles et règlements régissant les relations entre le ministère et le cabinet ministériel.

Recommandation 11 : Le gouvernement devrait préparer et adopter un Code de conduite du personnel exonéré indiquant que le personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré. Après confirmation de son recrutement, tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique.

Notes du septième chapitre

1 Canada, Bureau du Conseil privé, *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé* (1999), chap. 2.

2 Voir Liane E. Benoit, *Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I, sous « Le "bon" personnel : filtrage du CPM ».

3 Témoignage de M. Jean Pelletier, Transcriptions, vol. 71, p. 12414 (OF), p. 12405 (E).

4 Témoignage de M. Sylvain Lussier, Transcriptions, vol. 136, p. 25707 (OF), p. 25704 (E).

5 Ibid., p. 25706 (TF)

6 Pièce P-474 (U), par. 17. Argumentation du Bureau du vérificateur général, 10 juin 2005.

7 LRC 1985, ch. O-3.

8 Canada, Bureau du conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle* (1977, réédité en 2003, sous le titre « Le ministre ».

9 J.W. Pickersgill, « The W. Clifford Clark Memorial Lectures, 1972 (no 1): Bureaucrats and Politicians », *Administration publique du Canada*, 15(3) (1972): 420.

10 Gordon Osbaldeston, « Dear Minister », *Policy Options politiques* 9, (juin 1988): 4.

11 Ibid.

12 Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, (2004).

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Liane E. Benoit, *Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I, sous « Introduction ».

16 Ibid.

17 J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, 10(1) (1967): 32.

18 Benoit, *Le personnel ministériel*, sous « Le recruteraient : un exercice de haut vol »

19 Ibid., sous « Tu ne donneras pas d'ordres ! ».

20 Témoignage de M. Alex Himelfarb, Transcriptions vol. 12, p. 1955-1956 (TF).

21 Ibid., p. 1956 (TF).

22 Benoit, *Le personnel ministériel*, sous « Mais dans les faits, qui se prévaut de l'exonération? »

23 Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* (juillet 2005), renvoi à *Commission de la fonction publique du Canada — Guide — Droits prioritaires du personnel des cabinets de ministre*.

8

Huitième chapitre

le BUREAU et le GREFFIER du CONSEIL PRIVÉ

À bien des égards, le Bureau du Conseil privé (BCP) est le centre névralgique de la fonction publique fédérale. Son champ d'action englobe les éléments vitaux du gouvernement : il jouit d'un accès direct au Premier ministre; il s'occupe de toutes les questions techniques de l'appareil gouvernemental; il est au service du Cabinet et de ses comités; il donne des avis sur qui devrait devenir sous-ministre, quel sous-ministre devrait obtenir une promotion, et même qui devrait être nommé au Cabinet. Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (le greffier) est aussi le chef de la fonction publique fédérale, le poste permanent le plus élevé du gouvernement. C'est par le truchement du greffier que des avis sont adressés au Premier ministre sur les questions autant administratives que politiques. Ce lien confère au greffier un degré d'influence considérable auprès des ministres et des sous-ministres.

La Commission a décidé de se pencher sur les rôles respectifs du Bureau du Conseil privé et du greffier parce que ce dernier occupe un poste central dans l'appareil gouvernemental. De fait, on ne peut pas parler de gestion et de processus de décision au sein du gouvernement, ou se pencher sur les questions énoncées dans le mandat de la Commission, sans examiner le rôle et les responsabilités du BCP et du greffier.

Le Bureau du Conseil privé

Comme nous l'avons indiqué au septième chapitre, le cabinet du Premier ministre (CPM) relie le Premier ministre au monde de la politique et, partant, aux ministres, aux membres de son caucus et de son parti et aux médias. Le BCP, de son côté, relie le Premier ministre au monde de l'administration et des ministères. Par conséquent, le Premier ministre reçoit un flux continu d'informations de deux sources : le CPM et le BCP. Les deux mondes se chevauchent de temps à autre et il y a une collaboration étroite entre le CPM et le BCP. Toutefois, tous deux savent, ou devraient savoir, où commence le monde de la politique purement partisane, monde que le BCP essaye intuitivement d'éviter. Cependant, les deux organismes occupent le même immeuble historique, l'édifice Langevin, sur la rue Wellington, directement en face du Parlement. Il est dans leur intérêt mutuel de collaborer et, sur la grande majorité des dossiers, ils collaborent en effet étroitement.

Dans l'une de ses publications, le BCP reconnaît qu'il « est particulièrement important que le personnel politique du Premier ministre et les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé entretiennent une relation appropriée »[1]. Il cite à cet égard avec approbation les remarques suivantes de l'ex-greffier Gordon Robertson :

> Le Cabinet du premier ministre est partisan, axé sur la politique, et cependant attentif à la réalité administrative. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur l'administration, et cependant attentif à la réalité politique... Nous nous renseignons librement

> et ouvertement les uns les autres si cela se révèle pertinent ou nécessaire pour le travail, mais chacun agit dans une perspective qui lui est propre.[2]

Cela dit, la situation semble avoir changé à Ottawa depuis que Gordon Robertson formulait ces remarques, il y a 35 ans. Le politique et l'administratif semblent de plus en plus intégrés. Paul Thomas, un politologue de l'université du Manitoba, soulignait récemment que « les connaissances et compétences exigées des politiciens et des hauts fonctionnaires sont en train de converger »[3]. Ceci semble particulièrement vrai dans le cas du gouvernement fédéral.

Le Premier ministre et le greffier entretiennent une relation de travail tout à fait particulière, que l'on ne trouve nulle part ailleurs au gouvernement. D'une part, le Premier ministre est parfaitement libre de nommer qui il veut au poste de greffier. Aucun autre ministre ne jouit de la même prérogative au sujet de son sous-ministre. D'autre part, le greffier du Conseil privé n'est pas seulement le chef de la fonction publique mais aussi le doyen de la communauté des sous-ministres. Il peut influencer les décisions sur le choix des sous-ministres, et personne ne devrait sous-estimer l'importance du pouvoir de nomination. Le greffier est aussi le principal conseiller du Premier ministre en ce qui concerne les politiques publiques. Du point de vue de la fonction publique, tout au moins, le greffier est l'interlocuteur ultime du Premier ministre sur n'importe quelle question.

Dans sa publication intitulée *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé*, le gouvernement du Canada affirme que :

> La décision finale concernant les politiques du gouvernement appartient au premier ministre. Responsable envers le Parlement du programme de dépenses global du gouvernement — qui détermine en définitive comment les priorités, les politiques et les

> programmes du conseil des ministres sont déterminés et mis en œuvre —, il dirige l'établissement des orientations générales du gouvernement... L'un des rôles principaux du greffier... consiste donc à aider le premier ministre à montrer la voie à suivre au gouvernement. Il conseille le premier ministre sur le déroulement global des travaux du gouvernement, y compris le traitement stratégique des grandes questions et des sujets qui l'intéressent particulièrement.[4]

Il s'ensuit que le Premier ministre et le greffier exercent conjointement un pouvoir et une influence énormes sur l'élaboration et l'orientation générale des politiques du gouvernement.

Par le truchement du greffier, le BCP peut aussi être appelé à jouer un rôle important dans les relations entre les ministres et leur ministère. Si un conflit éclate dans un ministère entre le ministre et le sous-ministre, le BCP peut fort bien intervenir. À ce sujet, il affirme que :

> Le conflit entre la loyauté du sous-ministre envers son ministre et sa responsabilité envers le premier ministre est une manifestation extérieure de l'échec du principe confédéral [de gouvernement]. S'il se produit, il n'y aura plus de démarcation nette entre la responsabilité du ministre et celle de son sous-ministre, et cette démarcation ne peut être rétablie que par la démission de l'un ou de l'autre. Qui des deux doit démissionner dépendra des circonstances de chaque cas.[5]

Dans son *Guide du sous-ministre*, le BCP affirme clairement que, si un désaccord irréductible éclate entre un ministre et un sous-ministre au sujet des activités du ministère, le sous-ministre soumettra la question au greffier du Conseil privé. L'un des rôles acceptés du secrétaire du Cabinet est de discuter avec le sous-ministre des questions concernant son ministère et sa relation avec son ministre s'il hésite au sujet d'une

mesure envisagée. De même, un ministre peut vouloir discuter d'une question qui le préoccupe avec le secrétaire du Cabinet avant de s'adresser au Premier ministre[6].

On s'attend donc à ce que les sous-ministres gèrent le mieux possible cette sorte de *ménage à trois,* ce qui est au moins l'une des raisons pour lesquelles ils doivent faire preuve de souplesse et de diplomatie.

Le BCP emploie plus de 1 000 fonctionnaires et est organisé en une multitude d'unités surveillant quasiment tous les aspects des politiques du gouvernement et de l'appareil gouvernemental. Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2005-2006, on trouve une analyse détaillée d'un certain nombre de questions — touchant notamment les grands secteurs des politiques publiques, la planification des politiques à moyenne échéance, l'amélioration de la gestion du gouvernement et le renforcement des méthodes de gestion interne du Bureau lui-même[7]. Le Bureau possède les ressources nécessaires pour intervenir dans n'importe quel champ des politiques publiques, qu'il s'agisse de la santé, de l'environnement, de l'économie, de l'organisation du gouvernement ou même, au fond, de toute question susceptible d'intéresser le Premier ministre.

Les employés du BCP sont classés à des niveaux plus élevés que leurs homologues des ministères, et l'on trouve au BCP plusieurs cadres classés au rang de sous-ministre. On y trouve aussi des hauts fonctionnaires dirigeant des services spécialisés sur la politique macro-économique, les affaires étrangères, les relations avec les médias, les opérations gouvernementales, les politiques sociales, les politiques de développement économique et régional, et bien d'autres encore[8]. Ces hauts fonctionnaires et leurs employés n'assurent la prestation d'aucun programme ni service, leur client étant avant tout le Premier ministre, mais ils dispensent également des services au Cabinet, à la communauté des sous-ministres et aux ministères opérationnels. En bref, leur rôle consiste à savoir ce qui se passe à l'intérieur du gouvernement, à rester

constamment en communication avec les autres agents du gouvernement et à être toujours au courant de l'évolution des dossiers publics dans quasiment tous les domaines.

Il est difficile de tenir le BCP et ses hauts fonctionnaires imputables de choses qui ne relèvent pas de leur champ de responsabilité immédiat. Les ministres et les ministères sont en première ligne pour assurer la prestation des programmes et des services et ce sont eux, pas les organismes centraux, que l'on critique quand quelque chose ne va pas. Les membres des organismes centraux œuvrent en coulisses, loin de la ligne de front. Ils exercent peut-être une influence considérable mais ils travaillent toujours dans l'ombre et il est difficile de les tenir imputables de quoi que ce soit.

Il est important de tenir compte de l'expansion considérable des organismes centraux à Ottawa. Le BCP employait 209 personnes en 1969, 446 en 1993, 662 en 1997, et il en emploie environ 1 100 aujourd'hui[9]. Pendant la même période, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont connu le même type d'expansion. On peut cependant se demander si l'augmentation du nombre d'employés des organismes centraux et l'expansion de leur fonction d'analyse des politiques n'ont pas eu pour effet de diluer l'imputabilité au sein du gouvernement. Les 3 000 employés des organismes centraux ne gèrent aucun programme et ne dispensent directement aucun service à la population. Au lieu de cela, ils rendent le processus de décision au sein du gouvernement beaucoup plus complexe. Les fonctionnaires des organismes centraux influencent les ministères opérationnels et les agences publiques, ainsi que les programmes et services du gouvernement. Il est légitime de se demander s'il n'y a pas aujourd'hui « trop de marmitons » aux cuisines, ce qui contribuerait peut-être au sentiment que personne n'est pleinement imputable quand les choses dérapent.

Si l'on veut saisir pleinement le rôle du BCP et son incidence sur le gouvernement, il faut prêter une attention spéciale au rôle du greffier,

haut fonctionnaire qui porte aujourd'hui trois casquettes, celles de sous-ministre du Premier ministre, de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique. Parfois, ses attributions dans l'un de ces rôles entrent en conflit avec ses attributions dans l'un des autres.

Le greffier : les premières années

L'architecte moderne du Bureau du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est Arnold Heeney. En 1938, le Premier ministre William Lyon Mackenzie King invita M. Heeney à devenir son secrétaire principal, « poste correspondant d'une certaine manière à celui d'un sous-ministre dans un ministère »[10]. M. Heeney accepta à la condition d'être nommé, à terme, dans un poste qui lui permettrait « d'établir au Canada le genre de poste anciennement occupé au Royaume-Uni par Sir Maurice Hankey — celui de secrétaire du Cabinet »[11]. Dans un article publié 18 ans après son départ du gouvernement, M. Heeney fit le commentaire suivant : bien que « le Premier ministre soit le *maître* [pour reprendre l'ancienne expression] des affaires du Cabinet... le secrétaire du Cabinet est la personne dont l'intérêt et le souci fondamentaux sont la formulation, l'enregistrement et la communication des décisions prises par ceux qui composent le Cabinet, et sa principale fonction est de faire tout son possible pour faciliter et évaluer le processus de délibération jusqu'à la prise de décisions éclairées »[12]. Il conclut que « sous son habit de secrétaire du Cabinet, il devint responsable de l'exécution de ces tâches... et eut peu de temps, voire pas du tout, pour agir comme chef de cabinet personnel du Premier ministre »[13].

Le greffier aujourd'hui

Le poste de greffier a considérablement évolué ces dernières années. Sa fonction la plus importante est de soutenir le Premier ministre dans sa gestion de « la machinerie de l'exécutif gouvernemental »[14]. À Ottawa, le Premier ministre siège au sommet de la hiérarchie politique et le greffier, au sommet de la hiérarchie bureaucratique. Ensemble, ils exercent un degré considérable de pouvoir et d'influence.

Dans une étude préparée pour la Commission, le professeur Sharon Sutherland explique que « le Premier ministre ne fait pas que choisir et renvoyer les ministres individuellement... Son travail d'organisation comprend la gestion des ministres en Cabinet, l'établissement des jours de réunions, des ordres du jour et de l'ordre des discussions... »[13].

Mais ce n'est pas tout. Le Premier ministre fixe également l'orientation politique et stratégique du gouvernement, établit le mandat individuel des ministres et de leurs ministères ou agences, participe à l'établissement du cadre budgétaire du gouvernement, et établit le consensus menant aux décisions du Cabinet. Pendant ce temps, à titre de premier conseiller apolitique du Premier ministre, le greffier exerce une influence considérable en décidant qui obtiendra une promotion au rang de sous-ministre et de sous-ministre adjoint, en donnant des conseils sur les nominations au Cabinet, en présidant l'influent Comité de coordination des sous-ministres, en présidant les réunions hebdomadaires des sous-ministres, en assistant à toutes les réunions du Cabinet et en assurant le fonctionnement harmonieux du processus de décision du gouvernement.

En qualité de secrétaire du Cabinet, le greffier doit souvent communiquer avec les ministres au sujet de leurs projets de politiques ou de programmes et doit s'efforcer de déceler tout conflit éventuel avec ceux d'autres ministères. En qualité de sous-ministre du Premier ministre, il rencontre le Premier ministre à intervalles réguliers et exécute un certain nombre de tâches. En qualité de chef de la fonction publique, il est le porte-parole de la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet, et vice versa.

La présence du greffier se fait sentir très profondément dans le monde politique et le monde bureaucratique. Un ministre désirant atteindre ses objectifs tentera de communiquer fréquemment avec le greffier car il saura que celui-ci peut influencer considérablement la forme des

projets de politiques publiques du Premier ministre et, partant, du programme du gouvernement. Le greffier rencontre le Premier ministre et son chef de cabinet tous les matins quand le Premier ministre est à Ottawa. Chacun sait qu'il y a dans la capitale nationale deux personnes dont on retourne très rapidement les appels téléphoniques : le Premier ministre et le greffier.

Le greffier préside le Comité des hauts fonctionnaires (CHF), composé de plusieurs sous-ministres principaux, dont le secrétaire du Conseil du Trésor. Ce comité conseille le greffier sur le rendement des sous-ministres ainsi que des autres hauts fonctionnaires souhaitant devenir sous-ministres. L'évaluation du rendement se fait au moyen de plusieurs sources mais, comme le fait remarquer le professeur Sutherland, le CHF « ne rend pas de comptes et ne pourrait peut-être pas en rendre. Le système dépend en grande mesure de l'abnégation du greffier, qui ne doit pas promouvoir ses fidèles ou des entités connues et doit laisser le processus fonctionner le mieux possible »[16].

Le besoin de réformes

Dans l'étude qu'il a réalisée pour la Commission, Peter Aucoin fait ce constat :

> Il existe des preuves croissantes que l'actuel modèle canadien de fonction publique professionnelle et non partisane devrait être refondu afin que la fonction publique soit suffisamment indépendante du gouvernement du jour pour être en mesure de maintenir sa neutralité dans l'administration des affaires publiques. Le modèle en place a été remanié de multiples façons depuis son établissement au début du XX[e] siècle. La plus importante pièce manquante dans ces réformes est la nomination et la gestion de l'équipe sous-ministérielle, qui constitue la direction professionnelle de la fonction publique. Les conventions en matière de nomination et de gestion du groupe des sous-ministres, qui assoyaient

> autrefois la neutralité requise de la fonction publique, ont perdu de leur efficacité.[17]

En ce qui concerne la procédure de nomination des sous-ministres, le gouvernement du Canada est déphasé par rapport à ceux d'autres pays[18]. Bien que le CHF joue un rôle consultatif, le processus repose encore avant tout sur une discussion privée entre le greffier et le Premier ministre sur qui devrait être ou ne pas être nommé sous-ministre. Les sous-ministres savent qu'ils doivent leur poste actuel et devront leurs postes futurs au Premier ministre, qui les nomme à son entière discrétion après avoir reçu les avis du greffier. Le danger existe qu'ils ressentent une plus grande loyauté envers ces deux personnes qu'envers leur ministre avec qui ils doivent pourtant travailler tous les jours. Ce genre de loyauté partagée ne favorise pas un dévouement focalisé sur le succès du ministère. Évidemment, la toute première loyauté du sous-ministre doit être envers l'intérêt public.

Le gouvernement de l'Alberta a récemment transformé complètement son processus de nomination des sous-ministres[19]. Quand un poste de sous-ministre devient vacant, on organise automatiquement un concours ouvert. Le poste est annoncé publiquement et le processus est géré par un groupe de recherche composé de cadres du gouvernement. Les candidatures sont classées en trois catégories, A, B et C, la catégorie C étant à toutes fins utiles exclue du concours. Le premier filtrage, qui se fait normalement au moyen d'une entrevue en tête-à-tête ou par téléphone, produit généralement une liste de 20 à 25 noms. Pendant le processus, qui finit par ne laisser que quelques noms sur la liste finale des personnes devant participer à une entrevue, le ministre est régulièrement consulté. Il peut arriver qu'une personne de la liste B soit convoquée à une entrevue parce que le ministre ou quelqu'un d'autre au gouvernement a dit des choses positives sur ses antécédents et sa compétence. Le comité chargé de mener les entrevues finales se compose du sous-ministre du Conseil exécutif, du président du groupe

de recherche, de deux autres cadres supérieurs du gouvernement et de deux ou trois personnes de l'extérieur. Les personnes de l'extérieur sont des représentants du secteur privé ou des membres de « parties prenantes »; par exemple, le président de la Chambre de commerce a récemment fait partie d'un comité constitué pour choisir le sous-ministre de l'Environnement. La dernière entrevue débouche normalement sur l'envoi de deux ou trois noms au ministre concerné, avec une recommandation du genre : « Le candidat X est meilleur que le candidat Y mais, si vous voulez, vous pouvez choisir le candidat Y ». Le ministre fait alors son choix et présente sa recommandation finale au Cabinet. Le premier ministre conserve un droit de veto sur la nomination, droit dont il a jusqu'à présent choisi de ne pas se prévaloir depuis l'adoption de cette nouvelle procédure.

Le sous-ministre du Conseil exécutif du gouvernement de l'Alberta affirme que l'on ne reviendra pas en arrière car la procédure actuelle est largement approuvée, y compris au sein du gouvernement. Elle garantit beaucoup plus de transparence dans la nomination des sous-ministres, incite les personnes compétentes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement à présenter leur candidature, élargit considérablement le bassin de candidats potentiels et renforce l'application du principe du mérite. En outre, elle évite directement toute possibilité de « copinage » dans le choix des sous-ministres. Finalement, elle donne au nouveau sous-ministre le sentiment d'être indépendant du greffier et du Premier ministre, ainsi que l'assurance qu'il a obtenu son poste dans le cadre d'un concours ouvert où ses compétences, son expérience et ses connaissances ont été confrontées à celle de plusieurs autres candidats de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. De plus, comme les parties prenantes ont eu leur mot à dire dans le choix du vainqueur, le nouveau sous-ministre ne sera probablement pas un total inconnu pour les groupes de l'extérieur du gouvernement qui auront à traiter avec son ministère.

Par comparaison, au gouvernement fédéral, le Premier ministre, sur le conseil du greffier, choisit lui-même chaque sous-ministre sans explication ni concours. La grande majorité des personnes choisies proviennent des rangs supérieurs de la fonction publique. Il est possible que cette procédure réduise le risque de nominations partisanes mais, comme le souligne Peter Aucoin, il ne faut pas négliger le risque de « personnalisation » ou de « politisation fonctionnelle »[30]. Ce facteur explique peut-être pourquoi les hauts fonctionnaires sont prêts à plier devant le pouvoir politique. Le professeur Aucoin cite à ce sujet un ancien secrétaire du Cabinet d'Australie : « C'est la "concurrence pour l'influence" dans les cercles proches des premiers ministres et caractérisés par la courtisanerie où le pouvoir s'est concentré qui a poussé certains fonctionnaires à tomber dans l'excès dans leur empressement à plaire à leurs maîtres politiques »[31].

Le modèle de l'Alberta est extrêmement prometteur si l'on veut que la fonction publique puisse mieux résister à toute ingérence politique indue dans l'exécution de ses fonctions administratives, et améliorer la gestion du gouvernement.

> **Recommandation 12** : Le gouvernement du Canada devrait adopter une procédure de concours ouvert pour le choix des sous-ministres, en s'inspirant du modèle de l'Alberta.

La Commission partage l'opinion d'un de ses conseillers selon qui le rôle du greffier « a été ou est politisé »[32]. Le professeur Sutherland pense qu'il convient de transformer le rôle du greffier, tout d'abord en abolissant son rôle de chef de la fonction publique. C'est le Conseil du Trésor qui exerce la majeure partie des fonctions de gestion des ressources humaines, dit-elle, et il est considéré comme « l'employeur ». Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet qui est capable d'assumer

les responsabilités collectives du gouvernement. Le professeur Sutherland recommande aussi que l'on abolisse la désignation du greffier comme sous-ministre du Premier ministre car, explique-t-elle :

> ... brandir ce titre témoigne d'un manque d'abnégation. Cela semble sous-entendre un pouvoir illimité acquis grâce à l'accès au Premier ministre. Comme le disait un répondant, Gordon Robertson, qui est une sorte d'étalon-or en ce qui concerne le rôle de greffier, aurait été choqué qu'on l'appelle « SM du PM ». Le greffier est avant tout le gardien du système de gouvernement responsable, ce qui comprend le gouvernement en Cabinet.[33]

Dans l'étude qu'il a réalisée pour la Commission, le professeur Lorne Sossin recommande également une révision du mandat du greffier[34]. Comme le rôle du greffier consiste à être le porte-parole de la fonction publique devant le gouvernement, dit-il, le greffier ne peut pas en même temps être le porte-parole du Premier ministre ou du Cabinet devant la fonction publique. Il ajoute que « ce conflit potentiel entre les voix articulant les frontières constitutionnelles et juridiques entre la sphère politique et celle de la fonction publique se compliquera davantage encore quand la nouvelle loi sur la protection des dénonciateurs sera promulguée, créant un nouvel organisme avec juridiction sur l'interface entre les sphères politique et bureaucratique »[35].

Consciente de la situation difficile exposée dans son premier rapport, lorsque le Premier ministre avait choisi de faire fi des conseils de la greffière sur la gestion des projets de commandites, la Commission partage l'opinion de ces universitaires. Elle conclut qu'une révision du rôle et des titres du greffier contribuerait à une meilleure imputabilité gouvernementale.

Recommandation 13 : Les fonctions et titres du greffier du Conseil privé devraient être redéfinis, par voie législative si nécessaire. Le titre de ce haut fonctionnaire devrait être « secrétaire du Cabinet » et son rôle principal devrait être de représenter la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet. Les titres de « greffier du Conseil privé » et « sous-ministre du Premier ministre » devraient être abolis. Le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé « Secrétariat du Cabinet ». Le secrétaire du Conseil du trésor devrait assumer le titre et les fonctions de « chef de la fonction publique ».

Notes du huitième chapitre

1. Canada, Bureau du Conseil privé, *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé* (1999), chap. 2, sous « L'appui au premier ministre ».
2. R.G. Robertson, « The Changing Role of the Privy Council Office », *Administration publique du Canada* 14 (4) (1971): 506.
3. Paul G. Thomas, « The Importance of the Public Service: Ideas, Leadership and Management », communication lors de la "Conference on Responsibilities of Citizenship and Public Service" organisée par l'Institut de recherche en politiques publiques et la Fondation Trudeau à Toronto du 10 au 12 novembre 2005.
4. Bureau du Conseil privé, *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé* (1999), chap. 3, sous « Les orientations générales du gouvernement ».
5. Canada, Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle* (1977, réédité en 2003), sous « L'obligation de rendre compte en régime parlementaire — le sous-ministre ».
6. Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* (2003), par. III (2) (a).
7. Canada, Bureau du Conseil privé, *Budget des dépenses, Partie III: Rapport sur les plans et les priorités, 2005-2006*, section I (C) (5).
8. Voir Canada, Bureau du Conseil privé, *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé* (1999).
9. Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto: University of Toronto Press, 1999), p. 298; et Bureau du Conseil privé, *Budget des dépenses, Partie III*, section I (B).
10. Cité dans J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957* (Toronto: Oxford University Press, 1982), p. 195.
11. Cité dans ibid., p. 197.
12. A.D.P. Heeney, « Mackenzie King and the Cabinet Secretariat », *Administration publique du Canada* 10 (septembre 1967): 373.
13. Ibid., p. 372.
14. A.D.P. Heeney, cité dans Sharon Sutherland, *Le rôle du greffier du Conseil privé*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. III, sous « Le secrétaire du Cabinet ».
15. Ibid.
16. Ibid., sous « Le rôle du greffier dans la nomination des sous-ministres ».
17. Peter Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I, sous « Introduction ».
18. Voir ibid., sous « Le Canada dans une perspective comparative ».
19. Les informations qui suivent proviennent d'une entrevue de Donald J. Savoie avec Ron Hicks, sous-ministre du Conseil exécutif du gouvernement de l'Alberta, 17 novembre 2005.

[20] Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous- ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de* réforme, sous « Une propositions de réforme », citant Colin Campbell, « Judging Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia » *Governance* 14 (2) (2001): 253-82; Jacques Bourgault et Stéphane Dion, *L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867 à 1988* (Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 1991).

[21] Michael Keating, cité dans Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous- ministres canadiens*.

[22] Sutherland, *Le rôle du greffier du Conseil privé*, sous « Le greffier, médiateur du Premier ministre »

[23] Ibid., sous recommandation 3.

[24] Lorne Sossin, *Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, sous « Rôle des commissions de la fonction publique ».

[25] Ibid.

Troisième partie

TRANSPARENCE

9

NEUVIÈME CHAPITRE

PUBLICITÉ, COMMANDITES ET LOBBYISME

Dans la préface de son *Rapport factuel*, la Commission dit que son enquête n'a été que « la chronique déprimante des multiples carences constatées dans la planification déficiente d'un programme gouvernemental, conjuguée à l'incapacité de l'appareil gouvernemental à contrôler le gaspillage… [ce] qui a entraîné la perte et le gaspillage de sommes considérables aux dépens des contribuables canadiens »[1].

À la différence de cette conclusion décourageante, le gouvernement avait répondu au rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale, qui avait entraîné la création de cette Commission, en adoptant un train de mesures permettant d'envisager une amélioration de la situation. Dans ce chapitre, nous examinons et évaluons les mesures prises par le gouvernement pour réformer la gestion des programmes de publicité et de commandites. Après avoir conclu qu'il y a plus à faire dans ce

domaine, la Commission propose un certain nombre de mesures destinées à compléter celles qui ont déjà été prises. Le but fondamental de ses propositions est double : d'une part, mieux équiper les fonctionnaires pour les aider à résister aux pressions les incitant à « contourner les règles » et, d'autre part, faire en sorte que, si certains tentent quand même de les contourner, des mesures de sauvegarde suffisantes permettront de les identifier et de les sanctionner.

Les objectifs de la politique du gouvernement sur la publicité

Le but de la politique du gouvernement sur la publicité est simple : assurer qu'il existe une procédure juste et impartiale de sélection des agences exécutant le travail de communication du gouvernement. Dans le passé, la procédure de sélection avait tendance à favoriser les agences de communication qui avaient travaillé pour le parti du gouvernement lors des élections. Bien qu'il soit parfaitement légitime que les partis politiques engagent les agences de leur choix pour les aider durant les campagnes électorales, ces agences ne devraient en aucun cas être rémunérées à même les deniers publics, et le gouvernement ne devrait ressentir aucune obligation, réelle ou implicite, de les choisir pour faire son travail de communication. Si l'on veut garantir l'impartialité de la sélection des agences et de l'octroi des contrats du gouvernement, il faut absolument respecter des règles et des procédures équitables et transparentes.

Le système de règles et de procédures utilisé pour gérer la publicité gouvernementale devrait répondre aux objectifs et principes suivants :

- efficacité du programme
- optimisation des ressources
- transparence

- imputabilité à tous les niveaux
- équité
- supervision
- flexibilité
- compétences et formation.

Dans son *Rapport factuel*, la Commission dit avoir constaté de sérieuses carences dans chacun de ces domaines en ce qui concerne le Programme de commandites, mais à des degrés variables.

Les changements apportés aux procédures dans le secteur de la publicité

Depuis 2002, le gouvernement a apporté des changements exhaustifs à ses politiques et procédures dans le secteur de la publicité :

- augmentation du nombre de fournisseurs de services publicitaires, du nombre d'occasions de concurrence, et de la variété des méthodes d'achat;
- paiement des services publicitaires sur la base d'une rémunération horaire et non pas à la commission (fréquente source d'abus dans le passé); d'autres méthodes de paiement, comme le versement de provisions et la rémunération au rendement, pourront être envisagées s'il y a lieu;
- sélection d'une nouvelle agence de coordination dans un processus compétitif d'appel de propositions;
- instauration d'une exigence modifiée de 80 pour cent de contenu canadien;
- renforcement continu des capacités internes; et

- publication d'un rapport annuel sur les activités publicitaires du gouvernement, afin de rehausser la transparence.[2]

La Commission endosse ces changements et réformes et félicite le gouvernement d'avoir notamment éliminé les commissions au pourcentage en exigeant que les honoraires soient fondés sur des tarifs horaires approuvés en fonction du travail à exécuter.

Ces nouvelles politiques et procédures ont été accompagnées d'un certain nombre de changements structurels et administratifs :

- abolition de l'annexe Q du Règlement du Conseil du Trésor concernant la publicité, conjuguée à l'intégration de la publicité à la politique standard d'octroi des marchés entrée en vigueur le 1er janvier 2003;

- renforcement des mécanismes de surveillance de la gestion par :

  - la centralisation au service de Planification des communications stratégiques du BCP de la prise de décision concernant la publicité; et par

  - la création de deux nouvelles organisations à Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour gérer et coordonner les projets de publicité : la Direction générale de recherche en opinion publique et coordination de la publicité, et la Direction de l'approvisionnement en communication.

Définition de la publicité

Avant d'examiner ces changements administratifs, il convient de résoudre l'une des principales difficultés que l'on rencontre dans ce domaine : comment déterminer quelles activités du gouvernement sont vraiment de la « publicité ». La définition actuelle de la publicité dans la politique fédérale des marchés est très large[3]. Si l'on veut introduire plus de rigueur dans la gestion des services publicitaires du

gouvernement, les fonctions et services connexes devront être séparés de la publicité même. Dans le Programme de commandites, on avait subventionné un éventail d'activités extrêmement large tout simplement parce qu'il n'y avait aucune restriction quant au sens et à la portée de ce qu'on appelait la publicité et les communications. Le problème existe encore.

Dans la politique de communication du gouvernement du Canada, la publicité est l'un de 17 secteurs pour lesquels on envisage de nouvelles lignes directrices. Fin 2005, le Conseil du Trésor n'avait toujours pas produit de lignes directrices sur la publicité. La Commission partage les préoccupations exprimées par maints observateurs de la fonction publique et du monde de la publicité voulant que le mot « publicité » a jusqu'à présent été interprété de manière beaucoup trop large puisqu'on l'applique à une vaste gamme d'activités telles que des commandites, des services de promotion, du marketing, de la gestion d'événements spéciaux et d'autres services de communication. De ce fait, les concours sont ouverts à des firmes qui n'ont pas les compétences techniques spécialisées que l'on exige normalement pour des campagnes médiatiques traditionnelles. On risque donc encore de faire face au même type de problèmes que ceux constatés par la vérificatrice générale en 2003 et mentionnés par la Commission dans son premier rapport.

La Commission conclut qu'il faudrait restreindre la définition officielle de la publicité.

> **Recommandation 14** : Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées dans l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants.

Supervision de la publicité

En réponse aux préoccupations de la vérificatrice générale et conformément à son souci d'améliorer la gestion des services de publicité, le gouvernement a mis sur pied un système étoffé de supervision administrative[1]. Le Groupe de planification des communications stratégiques du BCP joue le rôle de secrétariat du Comité sur la publicité gouvernementale (CPG) qui dispense à l'ensemble du gouvernement des services de planification, de supervision et de « critique » au sujet de tous les projets de publicité du gouvernement. Le Cabinet approuve un budget annuel global de publicité et chaque ministère doit adresser une présentation au Conseil du Trésor au sujet de ses initiatives publicitaires.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a séparé la planification de la publicité, qui relève maintenant de la Direction de la coordination et des partenariats en publicité, de l'octroi des marchés de publicité, qui relève de la Direction de l'approvisionnement en communication. Chaque projet de publicité doit faire l'objet d'une commande dont on suit l'évolution grâce un nouveau système d'informations de gestion. L'administrateur général de chaque ministère assume la responsabilité de la gestion globale des communications et de son intégration avec les autres fonctions clés, dont l'élaboration des politiques et la programmation. Pour ce faire, chaque administrateur général a l'appui d'un directeur des communications.

Les changements récemment annoncés par le président du Conseil du Trésor comprennent des améliorations de la fonction de vérification destinées à renforcer ces mécanismes de supervision. Il s'agit de la nomination :

- d'un directeur général des finances dans chaque ministère, qui relève de l'administrateur général mais aussi, sur le plan fonctionnel, du Bureau du contrôleur général; et

- d'un dirigeant de la vérification dans chaque ministère qui, en collaboration avec le comité de vérification (comprenant un certain nombre de membres externes du gouvernement et de membres non reliés au gouvernement) est chargé de dresser un plan de vérification du ministère.

TPSGC a aussi créé un nouveau poste d'agent principal de gestion des risques, du niveau de sous-ministre adjoint, qui doit assurer la mise en place de mécanismes adéquats de contrôle de la gestion. Le premier titulaire de ce poste était auparavant le vérificateur général adjoint qui avait été saisi du dossier des commandites pour le Bureau du vérificateur général.

Avec tout ce système de supervision, le risque de répétition des événements ayant caractérisé le scandale des commandites semble avoir baissé, d'autant plus que les médias, les partis d'opposition et le public continuent de surveiller de près les activités publicitaires du gouvernement. Leur surveillance est facilitée par les nouvelles mesures de transparence, notamment la publication sur les sites Web du gouvernement des affectations budgétaires approuvées pour la publicité, d'informations sur les contrats de publicité, de toutes les commandes passées à des agences dans le cadre d'offres permanentes, de tous les contrats décernés par concours aux fournisseurs figurant sur la liste des firmes présélectionnées, et de tous les gros contrats publicitaires décernés par concours dans le cadre de la procédure complète de Demande de propositions. En outre, chaque ministère et organisme doit publier sur son site Web tous les contrats publicitaires d'une valeur de plus de 10 000 $. TPSGC publie également un rapport annuel sur les activités publicitaires dans lequel on trouve des détails sur les contrats décernés, les dépenses correspondantes, les principaux résultats obtenus et les initiatives concernant la gestion de la publicité.

Ce système paraît tout à fait exhaustif et sera peut-être bien couronné de succès. Toutefois, pour plus de certitude, la Commission pense que l'on pourrait envisager des mesures supplémentaires. Par exemple, le

Bureau du contrôleur général (BCG) et le Bureau du vérificateur général devraient entreprendre des vérifications à intervalles réguliers pour surveiller les résultats. En outre, le gouvernement devrait envisager de faire des évaluations ministérielles dans l'ensemble du gouvernement des conséquences, voulues et non voulues, du nouveau régime de gestion de la publicité au palier fédéral.

La Commission propose en outre au gouvernement d'envisager les possibilités suivantes :

- que le Bureau du contrôleur général adresse à chaque ministère et organisme l'instruction d'effectuer une vérification annuelle de ses programmes et processus de publicité, étant entendu que l'on pourra à terme décider chaque année de modifier ou d'annuler cette exigence;

- que le Bureau du vérificateur général entreprenne pendant l'année budgétaire 2006-2007 ou 2007-2008 une vérification intégrée des initiatives publicitaires du gouvernement afin de vérifier que les nouvelles procédures et politiques assurent vraiment l'équité, l'optimisation des ressources, l'efficacité, la formation professionnelle et, surtout, l'élimination de l'intervention politique dans la gestion et l'administration des activités publicitaires; et

- que l'on procède à des analyses indépendantes des conclusions des ministères et organismes, des agences publicitaires et du public sur l'efficience et l'efficacité des nouveaux systèmes et politiques de gestion de la publicité, ainsi que sur toute autre incidence ou conséquence.

Quel organisme devrait assurer la supervision des activités publicitaires du gouvernement?

Étant donné la relation étroite qui existe entre le Bureau du Conseil privé (BCP) et le cabinet du Premier ministre (CPM), la question reste posée de savoir s'il y a une séparation suffisante entre les intérêts

politiques partisans et les fonctionnaires en ce qui concerne la planification et l'administration de la publicité. Pour assurer une plus grande indépendance, la Commission propose que la gestion de la publicité sorte du noyau CPM/BCP. Cela réduirait les risques de conflits d'intérêts, réels ou apparents, dans le rôle des deux organismes.

L'exemple de la province de l'Ontario est instructif. Celle-ci exige que la plupart des contrats publicitaires soient revus par le vérificateur général de la province (*Loi sur la publicité gouvernementale*, 2004)[5]. La publicité ne peut pas être partisane, ne doit pas inclure les noms, voix ou images des membres du Conseil exécutif ou de l'Assemblée législative (sauf si le public primaire se trouve en dehors de l'Ontario), et doit répondre à au moins l'un des objectifs suivants :

- informer le public sur les politiques, programmes et services du gouvernement;
- informer le public sur ses droits et devoirs légaux;
- encourager (ou décourager) certains types de comportement social;
- promouvoir l'Ontario comme bonne province où vivre, travailler, investir, étudier et séjourner; et (ou)
- promouvoir une activité ou un secteur de l'économie ontarienne.

Le vérificateur général de l'Ontario peut nommer un Commissaire à la publicité pour lui demander d'entreprendre cette révision des projets publicitaires en son nom. Tout projet jugé inacceptable est bloqué, et la décision du vérificateur général est finale. Le vérificateur général adresse également un rapport annuel au président de l'Assemblée législative sur toute infraction à la Loi et sur les dépenses publicitaires, à la fois pour l'ensemble du gouvernement et pour les projets assujettis à une révision au titre de la Loi. À la suite d'un concours ouvert, le vérificateur général a engagé un avocat du secteur privé et un

universitaire, tous deux spécialistes du secteur publicitaire, pour former un Groupe de travail sur la publicité qui est chargé d'approuver les publicités. Par rapport au système fédéral actuel, ce système semble avoir instauré un degré supplémentaire d'indépendance.

Plusieurs solutions s'offrent au gouvernement fédéral pour assurer une plus grande indépendance de la supervision de ses activités publicitaires. Pour être vraiment indépendante, la fonction de supervision devrait être située dans un environnement neutre et connu pour son indépendance. Sans créer de nouveau bureau à cette fin, cette fonction pourrait logiquement être située au Bureau du contrôleur général. À l'heure actuelle, le BCG fait partie du Secrétariat du Conseil du Trésor, un organisme central du gouvernement, et il faudrait veiller à bien définir des lignes d'imputabilité adéquates. La Commission convient aussi que le BCG aurait besoin de personnel spécialisé et de ressources supplémentaires pour bien s'acquitter de cette tâche. Toutefois, le BCG procède actuellement à la conception d'une nouvelle approche de la vérification interne et de la gestion du contrôle financier, et il est peut-être donc trop occupé pour assumer cette fonction additionnelle.

Une autre possibilité serait de situer la fonction de gestion de la publicité à TPSGC mais ce ministère semble ne pas avoir actuellement la capacité d'assumer un rôle de planification, de gestion et de contrôle pour l'ensemble du gouvernement pendant qu'il met en œuvre de nouvelles procédures d'approvisionnement. Le risque avec TPSGC serait que cela lui ferait peut-être assumer trop de fonctions pangouvernementales et qu'il y ait alors confusion entre les fournisseurs et les ministères.

Une troisième possibilité, consistant à situer la fonction de publicité au Bureau du vérificateur général, serait très appréciée des Canadiens qui entendent encore l'écho des révélations du scandale des commandites. En revanche, le Bureau du vérificateur général ne serait

peut-être pas le lieu idéal car il n'offre pas de décisions préalables et n'exerce pas de fonction de critique des projets du gouvernement.

Pour l'avenir immédiat, le BCP, avec les nouvelles règles et procédures, semble s'acquitter de manière neutre et professionnelle de ses fonctions d'établissement des priorités et de planification. Tant que l'on n'aura pas trouvé de solution à plus long terme, il devrait donc conserver son rôle de supervision de la publicité.

Avec tous ces mécanismes de contrepoids, le système semble totalement blindé contre les fautes mais une question reste posée : est-il encore assez souple pour préserver la créativité, l'innovation et l'opportunité dans le secteur de la publicité? Il est encore trop tôt pour le dire mais l'équilibre entre probité et efficacité exigera peut-être certaines modifications une fois que les nouvelles procédures et structures auront mûri et été évaluées.

L'optimisation des ressources

Un élément important de l'effort déployé par le gouvernement pour rehausser l'imputabilité a consisté à rétablir le Bureau du contrôleur général du Canada, en décembre 2003, pour superviser toutes les dépenses publiques. En plus d'essayer d'implanter des contrôleurs dans les ministères, le contrôleur général a mis en application des normes d'accréditation professionnelle, notamment pour la fonction de vérification interne.

Dans le domaine particulier de la publicité, diverses mesures de sauvegarde ont été adoptées pour toute la durée du cycle de vie des projets publicitaires. L'une d'elles consiste à effectuer à la fin des campagnes une évaluation de l'optimisation des ressources. Cette évaluation s'inscrit bien dans le mouvement vers une gestion axée sur les résultats. Les ministères et organismes fédéraux sont aujourd'hui tenus d'effectuer des évaluations de toutes leurs grandes initiatives

publicitaires, lorsqu'elles sont terminées, si elles ont exigé plus de 400 000 $ d'achats dans les médias. Ces évaluations font partie intégrante de tous les projets publicitaires et doivent être prévues dès la planification : on doit prévoir dans les budgets suffisamment de ressources pour les financer. De plus, cette planification exige que l'on ait identifié avant le lancement des campagnes des indicateurs de succès appropriés pour mesurer le rendement après coup.

TPSGC et le BCP collaborent avec d'autres ministères pour étudier et évaluer l'incidence et la valeur de leurs projets publicitaires. Les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'assurer la qualité de leurs évaluations, et les données des recherches effectuées avec des groupes d'évaluation après les campagnes sont transmises à la Bibliothèque du Parlement. L'imputabilité publique est de plus renforcée par les rapports annuels de TPSGC sur la publicité gouvernementale et la recherche en opinion publique[6].

Développement d'une capacité professionnelle

Durant les audiences et dans son *Rapport factuel*, la Commission a constaté que bon nombre des personnes qui géraient des contrats publicitaires pour le gouvernement fédéral ne possédaient peut-être pas de qualifications professionnelles adéquates. La fonction publique a admis cette carence et a commencé à y réagir en développant une « communauté de pratique » pour ce secteur. Cette initiative est destinée à promouvoir le partage des informations et à encourager la formation professionnelle. Jusqu'à présent, les progrès ont été modestes.

On attache aujourd'hui plus d'importance à la formation professionnelle des agents responsables des approvisionnements. Trois niveaux de formation sont envisagés. Bien que les agents d'approvisionnement seront certifiés pour chacun des trois niveaux, on ne s'attend pas à ce que la certification devienne une condition d'emploi. Le plan de formation mettra l'accent sur les compétences nécessaires pour bien gérer le

processus d'approvisionnement mais n'englobera pas pour le moment de formation spécifique par domaine, comme la gestion de la publicité. La Commission approuve l'inclusion des concepts fondamentaux de la publicité dans tout programme de formation des agents d'approvisionnement et encourage les institutions de la fonction publique à envisager cette possibilité.

Le programme d'accréditation du BCG pour les vérificateurs internes établira des normes professionnelles minimum. Bien que la publicité ne soit pas un domaine aussi axé sur les qualifications professionnelles que la vérification, sa gestion nécessite des firmes ayant des compétences particulières et ayant fait leurs preuves. Pour s'assurer que l'agence choisie pour exécuter un contrat du gouvernement possède le niveau de compétence requis, les fonctionnaires chargés de la planification, de l'obtention et de la gestion des campagnes publicitaires devraient eux aussi posséder des compétences et qualifications prouvées dans ces domaines. De par son mandat, la Commission n'est pas autorisée à faire des recommandations sur les questions relevant de la compétence des provinces, comme la formation, le perfectionnement et l'accréditation par les organismes professionnels. Quoi qu'il en soit, elle encourage l'industrie de la publicité à se doter de normes professionnelles et à attacher plus d'importance aux programmes de formation.

Dans la fonction publique, la Commission appuie fermement la prestation d'une formation professionnelle élémentaire aux fonctionnaires responsables de la gestion ou de l'achat de services publicitaires. Elle encourage le gouvernement à étudier tous les moyens possibles pour endosser des normes professionnelles et à recruter et former des fonctionnaires capables de les respecter. La formation et l'accréditation sont deux des meilleures méthodes existant pour promouvoir une gestion compétente des activités publicitaires et de commandites.

Les commandites

À condition d'être bien gérées et d'être totalement transparentes, la publicité et la commandite sont des activités légitimes du gouvernement. Pourtant, depuis le scandale des commandites, le mot même de « commandites » est à toutes fins utiles disparu du vocabulaire gouvernemental. Sa disparition systématique appelle une remarque.

En décembre 2003, le Premier ministre Paul Martin annonçait l'abolition du Programme de commandites et le démantèlement de Communication Canada. Toutefois, la nouvelle politique de communication du gouvernement contient une partie consacrée aux commandites (partie 25) et une partie plus détaillée consacrée aux partenariats et accords de collaboration (partie 24)[7]. En vertu de cette nouvelle politique, les gestionnaires des ministères sont responsables de l'organisation ou de l'administration des commandites, bien qu'ils soient obligés de consulter le directeur des communications de leur ministère avant d'octroyer un contrat de commandite. En outre, l'administrateur général doit être régulièrement informé de tous les plans ou activités de communication comprenant un projet de commandite. De plus, les activités de commandites seront assujetties aux mêmes exigences de vérification, d'évaluation et de mesure du rendement que les partenariats et accords de collaboration.

Bien que le gouvernement semble réticent à participer à des projets de commandites, certains de ses programmes actuels, comme les foires commerciales, les expositions et les initiatives culturelles, continuent de lui fournir beaucoup de visibilité. En revanche, il n'y a pas vraiment de programme spécifique pour les initiatives de commandites de petite échelle. La pratique actuelle consiste à considérer que toute initiative de commandite fait partie des programmes de « subventions et contributions » du gouvernement. Bon nombre d'organisations locales déplorent que le gouvernement ne finance quasiment plus de projets de commandites car, disent-elles, cela met leurs activités en péril.

Si le gouvernement fédéral souhaite relancer des projets de commandites, la Commission pense qu'il serait important de ne pas oublier les leçons tirées de la mauvaise gestion du passé :

- des lignes directrices devraient être formulées au sujet des objectifs des projets de commandites;

- comme les activités publicitaires, les activités de commandites devraient être gérées de manière équitable et transparente, sans aucune ingérence politique dans la sélection et la gestion des projets, les ministres restant au demeurant parfaitement libres de fixer les politiques et les objectifs généraux;

- les activités de commandites devraient être clairement identifiées et décrites dans tous les documents de planification, de gestion et de rapport destinés à la haute direction des ministères, aux organismes centraux et au Parlement;

- des évaluations et vérifications devraient être effectuées à intervalles réguliers au sujet des activités de commandites pour s'assurer qu'elles atteignent les objectifs énoncés, que leurs ressources ont été optimisées, qu'elles n'ont pas eu de conséquences non souhaitées, et que leur gestion n'est empreinte d'aucune partisanerie politique;

- si l'on juge nécessaire de créer un programme de commandites centralisé, il faudrait le situer dans un ministère opérationnel plutôt que dans un organisme central ou dans un organisme de services communs comme TPSGC; toutefois, il pourrait être utile de mettre sur pied un groupe consultatif pour dispenser des conseils techniques aux ministères qui envisagent ou entreprennent des activités de partenariats ou de commandites; ce groupe pourrait être associé, par exemple, au Bureau du Programme de coordination de l'image de marque, du Secrétariat du Conseil du Trésor, ou à la Direction de la coordination et des partenariats en publicité, de TPSGC.

La politique de communication actuelle du gouvernement du Canada ne s'applique pas à certaines sociétés d'État et institutions publiques figurant à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ce groupe comprend Via Rail, Postes Canada et la Monnaie royale canadienne. Bien que ces organismes puissent avoir leurs propres raisons, d'ordre commercial ou institutionnel, de préserver une image de marque indépendante, ils devraient quand même être tenus de contribuer au renforcement de l'image de marque du gouvernement du Canada dans toutes leurs initiatives de commandites.

Un dernier mot sur la publicité et les commandites

Dans l'ensemble, la Commission croit que le gouvernement du Canada a tiré des leçons importantes du scandale des commandites. Sa réaction a été de « blinder » le système pour s'assurer que les abus du système de publicité ne réapparaîtront jamais. En séparant les fonctions de planification, d'approvisionnement, de sélection des agences, de financement, d'évaluation et de vérification, et en renforçant bon nombre de ses politiques et procédures, le gouvernement a ajouté au système des mécanismes de contrepoids nécessaires. Il a fait un effort concerté pour éliminer l'intervention des ministres et du personnel politique dans la gestion des projets de publicité et de commandites, ces personnes restant quand même responsables de l'établissement des priorités stratégiques. Il semble que la probité, l'équité, la transparence, l'indépendance et l'optimisation des ressources revêtent aujourd'hui plus d'importance dans ce secteur autrefois controversé. La Commission partage la conclusion de la vérificatrice générale du Canada qui a dit qu'il y avait suffisamment de règles mais que certaines personnes ne les avaient pas suivies et que d'autres n'en avaient tout simplement pas tenu compte. La solution ultime des problèmes de mauvaise gestion consiste à garantir, premièrement, que les règles s'inspirent de valeurs et de normes publiquement connues et acceptées et, deuxièmement, que chaque fonctionnaire les connaît et sera imputable s'il ne les respecte pas.

Supervision du lobbyisme

Avant d'aborder le lobbyisme, qui est devenu un aspect croissant de notre système politique, il importe de préciser l'intérêt de la Commission à ce sujet, que l'on désigne couramment par l'expression « relations gouvernementales ».

Dans son *Rapport factuel*, la Commission a conclu que certaines personnes avaient été payées pour contacter et influencer des titulaires de charge publique au nom de firmes publicitaires et d'autres entreprises sans s'être enregistrées comme l'exige la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (*LEL*)*. Leurs efforts ont produit des résultats identifiables, comme l'octroi de contrats gouvernementaux ou l'obtention de l'assurance que certains contrats et politiques resteraient en vigueur. Au moins un ancien fonctionnaire a peut-être enfreint d'autres politiques touchant le lobbyisme, comme le *Code régissant l'après-mandat* qui impose une période « d'hibernation » avant d'entreprendre des activités de lobbyisme.

Le souci primordial de la Commission concerne la transgression des règles et des lois sur le lobbyisme. Comme la publicité et les commandites, qui sont des activités légitimes si elles sont bien gérées, le lobbyisme est une activité légitime quand on suit les règles. Il peut jouer un rôle utile dans le processus politique canadien mais, si les règles sont transgressées, des principes tels que la transparence et l'imputabilité non plus aucun sens.

La définition du lobbyisme est controversée mais la Commission retient une définition similaire à celle que l'on trouve dans la *LEL*, qui est en substance celle-ci :

> Un lobbyiste est une personne qui, moyennant paiement, communique avec un titulaire de charge publique au sujet d'une question de politique publique ou pour tenter d'organiser une réunion entre un titulaire de charge publique et une autre personne.*

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est en vigueur au Canada depuis 1989. Elle a suscité un intérêt considérable dans les médias et elle est bien connue dans les milieux gouvernementaux. Il est difficile de croire les personnes concernées qui ont prétendu qu'elles ne connaissaient pas l'obligation de s'enregistrer. De toute façon, l'ignorance de la loi n'est pas une excuse. La Commission désire simplement s'assurer que les dispositions de la Loi seront respectées et que ceux qui ne les respecteront pas ne pourront pas invoquer l'ignorance de la loi comme prétexte.

Les Canadiens et Canadiennes ont dit à la Commission, pendant ses consultations, que tenter d'influencer les décisions du gouvernement est un élément acceptable du processus politique. Par contre, par souci de transparence, ils estiment que les personnes qui tentent d'influencer les agents de l'État devraient le divulguer, ainsi que le thème de leur lobbyisme. Ceci est assuré dans une certaine mesure par la *LEL*, ce qui a contribué à rendre le système plus transparent. On est mieux à même aujourd'hui de savoir qui fait du lobbyisme auprès de qui, dans quel ministère et à quel sujet. Les modifications récemment apportées à la Loi permettent également de savoir si les lobbyistes ont occupé un poste au gouvernement dans le passé, et lequel[10].

Cela dit, le gouvernement ne s'est pas acquitté de son devoir d'imposer le respect des exigences de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et l'on suppose dans le public que c'est par manque de volonté politique. Jusqu'à présent, personne n'a encore été accusé ni n'a eu à payer d'amende pour avoir enfreint les dispositions de la Loi. Quand les activités d'un ancien ministre aujourd'hui lobbyiste ont été dévoilées dans la presse à l'automne de 2005, le Bureau du directeur des lobbyistes a lancé huit enquêtes au titre du *Code de déontologie des lobbyistes*. Ce Code est en vigueur depuis neuf ans et il est difficile de croire que l'on n'avait eu jusqu'à présent aucune raison de faire enquête sur des infractions apparentes au Code ou à la Loi.

On dit souvent que les infractions à la Loi ou au Code proviennent de l'ignorance de leurs dispositions. On est cependant en droit de s'inquiéter quand une entreprise ou un organisme à but non lucratif dit ne pas s'être enregistré parce qu'il ne savait pas qu'il était tenu de le faire ou parce qu'il nie avoir des contacts avec des titulaires de charge publique. On pourrait penser que le Bureau du directeur des lobbyistes est capable de lui faire savoir qu'il a l'obligation légale de s'enregistrer, et qu'il n'intentera de poursuites que s'il ne le fait pas. D'autres lobbyistes répondent aux questions sur leurs activités en essayant manifestement de cacher la réalité parce qu'ils savent parfaitement qu'ils font du lobbyisme sans s'être enregistrés. On ne peut pas se contenter de la vigilance des médias ou des citoyens à ce sujet. Le problème fondamental est que l'on ne consacre pas assez de ressources aux mesures d'exécution de la Loi. Dans une étude préparée pour la Commission, le professeur A. Paul Pross corrobore cette conclusion en disant que les ressources financières et humaines dont dispose actuellement le Bureau du directeur des lobbyistes sont insuffisantes[11].

Considérant ces préoccupations, qui reflètent l'opinion des experts consultés par la Commission ainsi que ses propres constatations durant la première phase de son Enquête, la Commission recommande que l'on assure l'indépendance du Bureau du directeur des lobbyistes, qui ne devrait pas relever d'un ministre et devrait avoir les moyens requis pour assurer l'exécution de la *LEL*.

> **Recommandation 15** : Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Le délai de prescription

pour mener des enquêtes et intenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi.

Notes du neuvième chapitre

1. Canada, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel*, (2005), p. six.
2. Pièce P-408, Partie IV, *Renouveau dans la gestion de la publicité au sein du gouvernement du Canada - Énoncé de la preuve à l'intention de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, (mai 2005).
3. Les paramètres de la publicité sont énoncés dans Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les marchés* (révisée le 9 juin 2004), partie 16.13.5.
4. On trouvera les détails des organismes de supervision et de leurs interactions aux chapitres 3 et 4 de Ian R. Sadinsky et Thomas K. Gussman, *Publicité et de commandites du gouvernement fédéral : nouvelles directions de gestion et de surveillance*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.
5. *Loi sur la publicité gouvernementale*, LO 2004, ch. 20.
6. Voir, par exemple, Gouvernement du Canada, *Une année de renouvellement : Rapport annuel sur la publicité du gouvernement du Canada, 2003/20 04* (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005).
7. Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique de communication du gouvernement du Canada* (entrée en vigueur le 19 novembre 2004), parties 24 et 25.
8. *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LRC 1985, ch. 44 (4e supp.)
9. On trouvera la définition légale actuelle dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LRC 1985, ch. 44 (4e supp.), par. 5(1), telle que modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LC 2003, ch. 10, par. 4(1).
10. Il existe un bulletin d'interprétation à ce sujet : Michael Nelson, *Bulletin d'interprétation — divulgation des charges publiques antérieures* (Bureau du directeur des lobbyistes, Industrie Canada, juin 2005).
11. A. Paul Pross, *La loi sur l'enregistrement des lobbyistes : Application et efficacité*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.

10

DIXIÈME CHAPITRE

TRANSPARENCE ET MEILLEURE GESTION

L'un des messages clairement adressés à la Commission durant la première phase de son Enquête, et qui est renforcé dans les chapitres ci-dessus, est que le manque de transparence du système a permis à certaines personnes de court-circuiter les processus de gestion et d'échapper aux règles d'imputabilité. Quand il a créé la Commission, le gouvernement s'est engagé à rehausser la transparence dans tous ses systèmes et processus et, depuis cette date, il a mis en œuvre diverse mesures et politiques sur la divulgation, la production de rapports et la vérification. Dans l'ensemble, la Commission juge que ces changements ont eu un effet positif et qu'ils méritent son appui.

La Commission tient à souligner l'intérêt d'un principe fondamental du secteur privé dont le gouvernement pourrait s'inspirer : plus de transparence entraîne plus d'imputabilité et une meilleure gestion. Les

meilleurs gestionnaires sont ceux dont les pratiques administratives sont transparentes et qui acceptent de rendre des comptes non seulement à leurs supérieurs mais aussi à leurs actionnaires. Prenons le cas, par exemple, des informations disponibles sur les salaires des dirigeants des grandes entreprises cotées en Bourse. Ces informations sont presque toujours divulguées et les actionnaires s'attendent à ce qu'elles le soient. En comparaison, il est rare que les citoyens, qui sont dans un sens les actionnaires des diverses entités, agences et entreprises exploitées par le gouvernement fédéral, puissent connaître les salaires et primes versés aux sous-ministres et aux dirigeants des sociétés d'État, bien que ceux-ci soient rémunérés avec de l'argent qui vient indirectement des contribuables. Les salaires des dirigeants et administrateurs des sociétés cotées en Bourse sont divulgués parce que les lois, les règlements ainsi que les règles de la Bourse l'exigent. Par contre, la plus grande entreprise publique du Canada — le gouvernement fédéral — n'exige pas que des informations comparables soient communiquées aux citoyens.

Nous examinons dans ce chapitre les méthodes susceptibles de rehausser la transparence dans plusieurs domaines, car il y a un lien explicite entre l'amélioration de la transparence et l'amélioration de la gestion et de l'imputabilité dans le secteur public. Les critiques, de l'intérieur ou de l'extérieur du gouvernement, parlent de « changement de paradigme » ou de « changement de culture ». S'il parvient à rehausser la transparence dans les divers domaines abordés ci-après, le gouvernement fédéral sera mieux géré car il sera plus imputable. Ceci contribuera au changement de culture souhaité. Changer la manière de penser et d'agir devrait être le résultat logique des mesures prises pour accroître la transparence et son corollaire, l'imputabilité. La Commission a la conviction que rehausser la transparence et l'imputabilité débouchera en fin de compte sur une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion au sein du gouvernement.

Pour promouvoir cette nouvelle attitude, la Commission tient à faire une distinction entre la faute et l'erreur. Les gestionnaires de la fonction publique risquent d'hésiter à accepter plus de transparence parce qu'ils craignent les conséquences de la divulgation de leurs erreurs de jugement. Mais il est légitime que les erreurs de cette nature soient soumises à l'examen et à la critique du public, et il n'y a aucune raison de pénaliser les fonctionnaires qui les ont commises de bonne foi en prenant des décisions qui n'ont pas produit les résultats attendus. Les fautes, par contre, une fois décelées, doivent être traitées de manière appropriée et être sanctionnées.

On commet des erreurs même dans les meilleurs régimes de gestion, et on doit encourager une certaine prise de risque si l'on veut favoriser l'innovation. Si les fonctionnaires sont encouragés à prendre des risques de gestion calculés, dans un système transparent et ouvert, les médias et le public doivent être prêts à pardonner l'erreur occasionnelle et à modérer leur critique des pratiques du gouvernement. Si l'on veut que la fonction publique travaille dans un esprit d'ouverture, il n'est que juste d'accorder aux fonctionnaires une certaine marge de manœuvre, ce qui suppose que l'on soit prêt à accepter l'erreur occasionnelle.

L'accès à l'information

L'existence d'un régime adéquat d'accès à l'information est l'une des conditions indispensables à l'instauration de la transparence qui est essentielle dans une administration publique moderne. Un changement de culture peut s'avérer très fructueux. La Commission pense qu'il est nécessaire d'assurer l'accès efficace du public à l'information sur les activités du gouvernement. Toutefois, considérant la preuve déposée durant la première phase de l'Enquête, elle est portée à croire que la réponse du gouvernement aux demandes d'accès à l'information n'est pas toujours conforme à l'esprit et au but de la Loi actuelle.

Le Commissaire à l'information du Canada, John Reid, a adressé à ce sujet un mémoire à la Commission et ses recommandations méritent un examen attentif[1]. Il existe des arguments très valables en faveur du secret pour certaines activités du gouvernement et délibérations Cabinet — par exemple, lorsqu'il s'agit de sécurité nationale. Par contre, les arguments en faveur du secret ont été trop souvent invoqués depuis que la *Loi sur l'accès à l'information*[2] est entrée en vigueur, le 1er juillet 1983. La Commission est d'avis que les fonctionnaires ne devraient généralement pas craindre d'être mis dans l'embarras si les avis qu'ils ont adressés à leurs supérieurs sont divulgués, même dans les cas où ils n'ont pas eu de suite. Le public est parfaitement conscient qu'il peut y avoir plus d'une opinion sur de nombreuses questions et qu'il arrive souvent aux ministres de devoir faire des choix difficiles entre plusieurs lignes de conduite différentes. Même si un ministre choisit une ligne de conduite contraire à celle recommandée par ses fonctionnaires, ni ceux-ci ni le ministre n'ont à être critiqués, les uns pour les conseils qu'ils ont donnés et l'autre pour la décision qu'il a prise pour des raisons légitimes. Ne serait-il d'ailleurs pas normal que les citoyens, qui sont les personnes les plus directement touchées par les décisions de leurs élus, sachent quelles possibilités ont été envisagées quand une décision est prise? Si le ministre choisit une solution donnant un piètre résultat, il est légitime que le public sache qu'il a fait une erreur de jugement sauf, bien sûr, en ce qui concerne les exceptions touchant la sécurité nationale et d'autres questions de sensibilité comparable.

Tenue obligatoire de dossiers

La Commission convient avec le Commissaire à l'information que la tenue de dossiers devrait être obligatoire au gouvernement, et que l'obligation de produire une « piste papier » devrait être plus qu'une politique et être énoncée de manière explicite dans une loi.

Par conséquent, la Commission partage son opinion qu'il convient de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y stipuler que chaque agent

et employé d'un organisme du gouvernement a l'obligation de créer des dossiers documentant ses décisions et recommandations, et que toute dérogation à cette règle constituera une infraction. De plus, la Commission croit qu'il devrait également y avoir une législation autonome sur la tenue de dossiers, exigeant des fonctionnaires et des personnes agissant au nom du gouvernement qu'elles rassemblent, créent, reçoivent et saisissent les informations de manière à documenter les décisions et processus de décision ayant entraîné le déboursement de deniers publics. Cela permettrait de retracer l'évolution des politiques et programmes de dépenses, améliorerait la continuité des services gouvernementaux et des processus de décision, et permettrait d'entreprendre des examens et vérifications indépendants[1]. On devrait indiquer clairement dans cette législation sur la tenue de dossiers que détruire délibérément des documents et déroger aux obligations de documentation serait un motif de congédiement.

La raison pour laquelle il convient de créer l'obligation légale de maintenir et de ne pas détruire des dossiers gouvernementaux, outre que cela correspond à des dispositions similaires du régime d'accès à l'information, est que cela fait plus que de faciliter l'accès du public à l'information, cela contribue aussi aux objectifs de bon gouvernement et d'imputabilité concordant avec le thème général des recommandations de la Commission.

> **Recommandation 16** : Le gouvernement devrait adopter une loi exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations, et disposant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents enregistrant les décisions du gouvernement ou les conseils et délibérations ayant mené à ces décisions constitue une infraction.

Modifier la *Loi sur l'accès à l'information*

Dans l'ensemble, la Commission endosse bon nombre des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* proposées par le Commissaire à l'information[4] dans la mesure où elles contribueront aux principes de transparence et d'imputabilité. En particulier :

- elle endosse une modification pour préciser que l'objet de la Loi est « de rendre les institutions fédérales entièrement redevables envers le public et d'assurer l'accès aux documents de l'administration fédérale »;

- elle convient que les modifications à la Loi devraient contenir des dispositions imposant aux institutions fédérales l'obligation de faire des efforts raisonnables pour aider les demandeurs de renseignements, et de répondre aux demandes dans un délai convenable et de manière transparente, précise et complète; il faudrait indiquer explicitement dans la Loi que les dossiers doivent être divulgués chaque fois que l'intérêt public prime clairement sur le besoin de préserver le secret;

- elle endosse l'adoption d'une disposition indiquant que chaque dirigeant d'institution publique, administrateur général et coordonnateur de l'accès à l'information doit « s'assurer, dans toute la mesure du possible, que les droits et obligations énoncés dans cette Loi sont respectés et appliqués par l'institution »; il est particulièrement important de souligner les obligations des coordonnateurs de l'accès à l'information pour asseoir leur pouvoir au sein de chaque institution fédérale;

- elle ne comprend pas pourquoi un si grand nombre d'institutions fédérales sont actuellement exemptés des dispositions de la Loi; elle appuie l'adoption d'une modification à la Loi obligeant le gouvernement à inscrire la quasi-totalité des institutions fédérales restantes à l'annexe I de la Loi indiquant quelles institutions y sont assujetties; cette idée a été présentée par le professeur Alasdair Roberts dans l'étude qu'il a préparée pour

la Commission[3]; la liste dressée par le Commissaire à l'information John Reid des institutions fédérales qui ne sont actuellement pas assujetties à la Loi mais devraient l'être est très longue; comme la modification de l'annexe I se ferait par voie réglementaire après que le Parlement ait modifié la Loi, la Commission ajoute que les modifications devraient comprendre le droit d'adresser une plainte au Commissaire à l'information si une ou plusieurs institutions fédérales ne sont pas ajoutées à la liste; de plus, comme la société Radio-Canada y serait ajoutée, la Commission accepte qu'elle soit autorisée à ne pas divulguer les dossiers dont la publication risquerait de nuire à l'intégrité de ses activités d'information ou de sa programmation;

- elle convient que certaines expressions utilisées dans la Loi devraient être précisées; par exemple, « institution fédérale » devrait comprendre explicitement le bureau du dirigeant de l'institution (par exemple, le cabinet d'un ministre); « dossier » devrait comprendre explicitement toute communication électronique; dans le cas des dossiers protégés parce qu'ils concernent une « enquête », il devrait être entendu que ce mot désigne aussi une « vérification »;

- à titre de principe général, elle endosse une réorientation des règles générales de l'accès à l'information; à l'heure actuelle, le gouvernement a le pouvoir, en vertu de la Loi, de retenir les dossiers tombant dans certaines catégories qui sont énumérées; la Commission est favorable à une approche différente, en vertu de laquelle la règle générale serait que les dossiers doivent être divulgués — à moins que leur divulgation ne cause un préjudice à un intérêt important (c'est-à-dire qu'on appliquerait un « critère de préjudice »); de même, la Commission appuie l'adoption de modifications réduisant sensiblement le type de dossiers que le gouvernement pourrait retenir au titre du critère de préjudice, comme :

- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 13 obtenus à titre confidentiel de sources internationales, provinciales ou municipales, y compris les gouvernements autochtones;

- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 16 concernant la détection, la prévention et la répression du crime, l'exécution des lois ou les menaces à la sécurité nationale;

- les dossiers actuellement mentionnés aux articles 18 et 20 concernant des secrets commerciaux ainsi que d'autres renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement ou à des tierces parties; le critère de protection de tels renseignements gouvernementaux devrait être le préjudice et non pas la « valeur importante »; « secret industriel » devrait être défini de manière plus restreinte; et les détails du contrat d'une tierce partie ou de l'offre faite en réponse à un appel d'offres d'une institution fédérale devraient être *obligatoirement* divulgués;

- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 21 contenant des avis ou recommandations pour une institution fédérale ou un ministre; il devrait également y avoir une liste exhaustive des dossiers devant *obligatoirement* être divulgués;

- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 23 concernant le secret professionnel entre un avocat et son client;

- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 69 considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé; il devrait en outre y avoir une liste des dossiers qui ne seraient pas considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé; la règle de 20 ans devrait être au maximum une règle de 15 ans; la définition des « documents de travail » devrait être considérablement élargie (puisqu'une règle de quatre ans s'y applique); et la règle de non-divulgation

ne devrait pas s'appliquer lorsque la décision reliée à un document confidentiel a été rendue publique.

- La Commission recommande l'abrogation de l'article 24 disposant que, s'il est indiqué dans une autre loi fédérale que certains dossiers ou documents ne doivent pas être divulgués, cette interdiction fait automatiquement partie du régime d'accès à l'information de la *Loi sur l'accès à l'information*.

- La Commission endosse la création d'un registre public de tous les documents divulgués au titre de la *Loi sur l'accès à l'information*.

- La Commission approuve la limitation du pouvoir du gouvernement de prolonger par nécessité la période initiale de 30 jours pour donner une réponse; il devrait y avoir dans la Loi une disposition indiquant que, si une institution fédérale ne répond pas dans le délai imparti, cela sera considéré comme un refus de répondre, et l'institution sera tenue d'adresser un avis de refus au demandeur et au Commissaire à l'information; la Commission recommande également que le choix entre examiner le dossier ou en recevoir une copie devrait appartenir au demandeur plutôt qu'au gouvernement; en outre, si le demandeur a explicitement demandé un dossier en anglais ou en français et que cela oblige l'institution fédérale à faire traduire le dossier, la règle devrait être que la traduction sera obligatoirement fournie si la demande est conforme à l'intérêt public.

- La Commission convient que la Loi devrait être modifiée pour que le délai de prescription concernant le dépôt d'une plainte débute au moment où l'institution fédérale répond à une demande et non pas au moment où la demande a été formulée.

- La Commission appuie l'élargissement des pouvoirs du Commissaire à l'information afin de lui permettre de déposer des plaintes en vertu de la Loi et de s'adresser à la Cour fédérale au sujet de toutes les questions faisant l'objet d'une enquête

> de son Bureau. Elle appuie aussi l'octroi au Commissaire à l'information du droit de donner accès aux représentations qui lui sont faites dans le cadre de ses enquêtes.

Il serait peut-être souhaitable d'apporter encore d'autres modifications au régime actuel d'accès à l'information. Toute proposition de modification devra être examinée en tenant compte de l'importance cruciale d'accorder au public l'accès à l'information sur les activités du gouvernement. Certes, il existe certaines informations dont la confidentialité devra rester protégée mais le critère fondamental devra alors être la probabilité de préjudice à des intérêts gouvernementaux cruciaux. La Commission ne doute pas que le Commissaire à l'information a tenu compte de cette question délicate en formulant ses propositions de modification de la Loi.

Loi sur la dénonciation

En 2005, dans l'arrêt *Merk*, la Cour suprême du Canada a souligné l'importance cruciale des lois destinées à protéger les employés divulguant de bonne foi les fautes commises par leur employeur[6]. Bien que l'affaire concernait la divulgation par une employée d'une faute commise par son employeur du secteur privé, les remarques formulées par la Cour au sujet des lois sur la divulgation sont tout aussi valides pour les employeurs du secteur public :

> Les lois sur la protection des dénonciateurs créent une exception à l'habituel devoir de loyauté des employés envers leur employeur. En contexte gouvernemental, ces dispositions visent bien sûr à prévenir le gaspillage de fonds publics ou d'autres abus de privilèges ou pouvoirs accordés par l'État. En contexte privé (comme en l'espèce), leur but conserve un caractère public, puisqu'il s'agit de prévenir les actes répréhensibles « qui constitue[nt] ou [sont] susceptible[s] de constituer une infraction à une loi » (c'est cette condition requérant l'existence d'une « infraction » qui confère aux

> dispositions relatives à la dénonciation leur caractère public et a pour effet d'exclure les plaintes plus générales présentées en milieu de travail). L'idée sous-jacente est d'associer les employés à la lutte de l'État contre les conduites illicites, et ce, en leur accordant une certaine immunité contre les représailles des employeurs.[7]

Il convient de féliciter le Parlement d'avoir adopté le projet de loi C-11 avant la dissolution du 28 novembre 2005[8]. C'était la première fois qu'une loi fédérale comportait des dispositions protégeant les dénonciateurs de la fonction publique. Malgré cette mesure positive, la Commission se demande si cette Loi permettra vraiment d'atteindre les objectifs visés. Nous ne pouvons nous empêcher de nous demander si elle aurait changé la manière dont Allan Cutler a été traité[9].

La Commission pense que l'on pourrait améliorer sensiblement les dispositions de la nouvelle Loi en prenant les mesures suivantes :

- élargir la définition des personnes autorisées à faire des divulgations au titre de la Loi (« fonctionnaires ») afin d'y inclure toute personne faisant du travail au nom du gouvernement;

- faire de la liste des « actes répréhensibles » une liste ouverte de façon à ce que les actes similaires à ceux explicitement mentionnés dans la Loi y soient inclus;

- de même, faire aussi de la liste des « représailles » interdites une liste ouverte;

- prévoir que, si un dénonciateur formule une plainte officielle portant allégation de représailles, c'est l'employeur qui sera tenu de prouver que les actions en cause n'étaient pas des représailles;

- imposer une date limite à l'établissement par tous les administrateurs généraux[10] de procédures internes pour gérer les divulgations; et

- abroger les modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* car elles ne sont pas justifiées.

La Commission approuve de manière générale la procédure de divulgation prévue dans la Loi, en vertu de laquelle les employés divulgueront leurs informations à leurs supérieurs ou à des personnes désignées de leur « unité » administrative. La divulgation au Commissaire à l'intégrité du secteur public ou au public ne sera autorisée que dans des cas exceptionnels (énumérés).

Sanctions au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Durant ses audiences, la Commission a appris que certains fonctionnaires avaient délibérément évité de s'acquitter de leurs obligations au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les dispositions pertinentes des articles 32, 33 et 34 de la Loi et les événements en question sont décrits en détail dans le *Rapport factuel* de la Commission[11]. La bonne gestion des deniers publics est d'une importance primordiale, et le public ne peut avoir confiance dans les institutions gouvernementales que s'il a confiance dans l'intégrité de la fonction publique. Les fonctionnaires qui ont la responsabilité de gérer les deniers publics doivent être totalement imputables de leurs actions. La Commission est convaincue qu'il convient d'intégrer dans la Loi des dispositions les incitant fortement à se conformer à ses exigences.

Afin de souligner l'importance cruciale de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour la bonne administration des deniers publics, il conviendrait d'y inclure des sanctions précises, en particulier pour toute infraction à son article 34 qui exige, avant de payer des factures, l'obtention d'une attestation que tous les travaux ont été exécutés ou tous les services, rendus. Les fonctionnaires devraient être tenus à la même norme que les employés du secteur privé, voire à une norme plus rigoureuse.

Dans le secteur privé, les personnes qui ne s'acquittent pas des responsabilités financières associées à leur poste sont dans la plupart des cas congédiées.

La Commission recommande fermement qu'un nouvel article soit ajouté à la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour faire en sorte que toute action dont il est prouvé qu'elle constitue une infraction à l'article 34 soit considérée comme un motif de congédiement.

> **Recommandation 17** : La *Loi sur la gestion des finances publiques* devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disposant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités.

Nominations aux sociétés d'État

Le 17 février 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor annonçait un projet de réforme exhaustive de la gouvernance des sociétés d'État, intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens*[17]. Dans ce projet de réforme, que la Commission approuve, le gouvernement annonçait des mesures dans sept domaines clés :

- clarifier les obligations de rendre compte des sociétés d'État;
- renforcer la notion de propriété active;
- choisir des administrateurs qualifiés;
- s'inspirer des pratiques exemplaires du secteur privé concernant notamment : l'indépendance des conseils d'administration par rapport à la direction; l'instauration de programmes d'orientation et de formation permanente pour les administrateurs; l'instauration d'évaluations de rendement obligatoires; et la

révision de la composition et des responsabilités de surveillance des comités de vérification;

- rehausser la transparence en assujettissant à la *Loi sur l'accès à l'information* 10 des 18 sociétés d'État auxquelles elle s'applique pas pour le moment, et en examinant la possibilité d'y assujettir les sociétés restantes tout en protégeant leurs informations commerciales de nature délicate;

- désigner le vérificateur général du Canada comme vérificateur ou covérificateur de toutes les sociétés d'État;

- assujettir les sociétés d'État à la loi sur la protection des dénonciateurs, qui a maintenant été adoptée.

Les nombreuses nominations politiques faites dans les sociétés d'État au cours des années sont préjudiciables à l'intégrité du processus de nomination et ont souvent été à l'encontre du principe du mérite. Les personnes les plus qualifiés pour choisir ou renvoyer le premier dirigeant d'une société d'État sont celles qui en connaissent le mieux les activités et les besoins, c'est-à-dire les membres de son conseil d'administration. Une fois nommés par le gouvernement, ces administrateurs deviennent les personnes les plus qualifiées pour combler les postes rendus vacants au conseil d'administration par un départ à la retraite, un décès ou une révocation.

Il est intéressant dans ce contexte d'indiquer qu'une enquête menée en 1994 au Royaume-Uni[13] a débouché sur la création d'un Bureau du commissaire des nominations publiques (*Office of the Commissioner for Public Appointments*). Le premier titulaire de ce poste a formulé un Code de bonne pratique destiné à régir toutes les nominations publiques. Après 10 années d'expérience, une évaluation des mesures adoptées a révélé des progrès satisfaisants mais aussi la continuation d'une tension entre, d'une part, le désir de respecter en permanence le principe du mérite et, d'autre part, le souci de tenir compte des préoccupations

émergentes concernant l'instauration d'un juste équilibre dans la composition des conseils d'administration entre l'efficacité et les questions de droits humains telles que le respect de la diversité. Pour le moment, on peut dire que l'initiative a obtenu un succès relatif mais qu'il y a encore des difficultés à surmonter.

Considérant les besoins existant au Canada et les politiques adoptées ailleurs, la Commission conclut que le projet de réforme récemment annoncé répond à bon nombre des préoccupations soulevées au sujet des sociétés d'État. Elle recommande toutefois que les nominations aux postes de gestion soient faites sans aucune influence politique.

> **Recommandation 18** : Le premier dirigeant d'une société d'État devrait être nommé, faire l'objet d'une évaluation de temps à autre et, s'il y a lieu, être congédié par le conseil d'administration de celle-ci. Les premières nominations au conseil d'administration d'une société d'État devraient être faites par le gouvernement selon le principe du mérite. Ensuite, ce sont les administrateurs restants qui devraient avoir la responsabilité de doter les postes devenus vacants au conseil d'administration.

Vérification interne

Le dernier élément nécessaire pour rehausser la transparence consiste à renforcer et à élargir la fonction de vérification interne. Le rôle du contrôleur général à cet égard est décrit ailleurs dans ce rapport. La Commission considère que cet aspect est fondamental pour assurer la transparence et l'imputabilité. Durant la première phase de son Enquête, elle a constaté qu'aucune des vérifications internes et autres de l'organisation de TPSGC chargée de gérer la publicité n'avait réussi à produire les correctifs qui auraient empêché le scandale des commandites.

Les problèmes posés par le processus de vérification interne de TPSGC à l'époque étaient les suivants :

- des agents de vérification avaient modifié leurs constatations suite aux pressions explicites ou implicites exercées par la direction;
- des firmes de vérification externes avaient été soumises aux ordres du ministère;
- des explications incomplètes ou insatisfaisantes avaient été fournies aux cadres supérieurs sur les constatations des vérifications;
- des retards inacceptables avaient été constatés entre l'achèvement des vérifications et la communication des constatations d'un comité de révision de la vérification;
- des gestionnaires du programme vérifié avaient été chargés de mettre en œuvre les correctifs recommandés; et
- il n'y avait eu absolument aucun suivi.

Avant l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, les rapports de vérification interne n'étaient jamais rendus publics. Ils étaient considérés comme des documents internes et confidentiels et leurs constatations n'étaient communiquées à personne d'autre que le sous-ministre et les autres cadres supérieurs du ministère. En autorisant la divulgation publique de ces rapports internes par le truchement de la Loi, le gouvernement n'avait pas prévu qu'il pourrait y avoir certains malentendus dans la population en ce qui concerne les différences existant entre les différents types de vérification interne et externe, ni la manière dont les médias et les partis d'opposition pourraient exploiter ces malentendus. Le but fondamental de la vérification interne, qui est un outil de surveillance, était contrecarré par la tendance naturelle des ministères à se protéger et à protéger leur ministre contre la critique

publique. En conséquence, les rapports de vérification étaient rédigés en termes vagues et imprécis, ce qui limitait leur utilité pour leurs destinataires ultimes. De manière très réelle, la Loi avait transformé chaque vérification interne en une reddition de comptes publique[14].

Certains aspects de la vérification interne peuvent, à des degrés divers, avoir une incidence sur la fiabilité du processus. Il s'agit de la classification et du statut des vérificateurs au sein de la bureaucratie; de l'impression que les fonctionnaires faisant l'objet d'une vérification jouent le rôle d'adversaires, ce qui mine la confiance et la créativité de la fonction publique; du professionnalisme et de la qualité des vérificateurs; et de l'objectivité dont ils font preuve dans leur travail.

Il est permis d'espérer aujourd'hui que ces problèmes pourront être résolus grâce aux efforts récemment déployés par le Bureau du contrôleur général (BCG) dans le contexte de la profonde réforme annoncée par le Conseil du Trésor. Le BCG peut y contribuer en ajoutant de nouvelles ressources, en offrant plus d'expertise, en développant les capacités par des programmes de formation et d'accréditation, en clarifiant les lignes directrices et procédures de vérification, et en assurant l'indépendance véritable de la fonction de vérification interne par le concept de directeur général des finances (DGF) dans les ministères et de comité de vérification externe. Les DGF seront tenus de rendre des comptes en parallèle au sein du ministère et au contrôleur général. Dans ce régime, l'ingérence politique entraverait toujours les efforts déployés en faveur de l'indépendance. Toutefois, le recours à des comités de vérification externes sera positif. Leurs membres pourront apporter un point de vue objectif et contribuer à une révision plus indépendante des constatations des vérifications.

La Commission approuve le projet de réforme annoncé par le président du Conseil du Trésor. On y trouve de nombreux éléments qui promettent d'être utiles pour la gestion du secteur public. De fait, la seule question

que l'on peut se poser est de savoir si ce projet n'est pas excessif. Comme l'avait indiqué la vérificatrice générale après son examen du Programme de commandites, il y avait déjà des règles à l'époque mais certaines personnes ne les avaient tout simplement pas suives.

Notes du dixième chapitre

[1] Canada, Commissaire à l'information du Canada, Communiqué de presse – Mémoire à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 14 octobre 2005.

[2] LRC 1985, ch. A-1.

[3] On trouve des dispositions similaires dans Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale* (1er mai 2003), partie 2. Toutefois, cette politique n'a pas force de loi, ce qui ne serait pas le cas d'une loi ou d'un texte réglementaire.

[4] Voir Canada, Commissaire à l'information du Canada, *Modifications sur l'accès à l'information – Présentation au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique*, 25 octobre 2005.

[5] Alasdair Roberts, *Deux défis dans l'administration de la Loi d'accès à l'information*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.

[6] *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70.

[7] La Cour poursuit son analyse en citant E.S. Callahan, T.M. Dworkin et D. Lewis, *Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest*, Virginia Journal of International Law 44 (2004), p. 882 : « [L]es signalements provenant de l'intérieur permettent de détecter et de réduire rapidement les préjudices, diminuent les besoins de surveillance publique et d'enquête, ainsi que les dépenses y afférentes, et peuvent en bout de ligne avoir un effet dissuasif ».

[8] *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, LC 2005, ch. 46.

[9] Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel* (2005), p. 200-203.

[10] Dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, « administrateur général » signifie « l'administrateur général, le premier dirigeant de tout élément du secteur public et le titulaire d'un poste équivalent », Ibid., art. 2.

[11] Les dispositions de la Loi concernant le contrôle des engagements, les demandes de paiement et les marchés de fournitures, de services ou de travaux sont décrites dans Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable?*, p. 47-51.

[12] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens : Rapport au Parlement* (2005).

[13] Cette enquête, connue sous le nom de Commission Nolan, s'est penché sur la question des nominations publiques en réponse à des préoccupations exprimées sur le fait que le processus était caractérisé par le secret et le favoritisme.

[14] Liane E. Benoit, *Faute d'un clou : le rôle de la vérification interne dans le scandale des commandites*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.

QUATRIÈME PARTIE

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

11

ONZIÈME CHAPITRE

RÉÉQUILIBRER LA RELATION ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Dans mon premier rapport, j'ai pu conclure qu'il y avait eu de l'ingérence politique partisane dans l'administration du Programme de commandites; une surveillance inadéquate de la part des hauts fonctionnaires; des mesures prises délibérément pour éviter de se conformer aux lois et politiques fédérales; une « culture du tout m'est dû » parmi les agents politiques et les fonctionnaires impliqués dans les projets de commandites; et le refus de ministres, de cadres du cabinet du Premier ministre et de hauts fonctionnaires d'assumer quelque responsabilité que ce soit pour la mauvaise gestion du Programme. S'il est vrai que nous avons un régime de gouvernement responsable, ai-je demandé, comment se fait-il que personne n'ait été prêt à accepter la responsabilité des abus? Personne ne m'a répondu.

Les initiatives du Programme de commandites ont vivement secoué les Canadiens et les Canadiennes. Comment se fait-il, ont-ils demandé, que des politiciens et des fonctionnaires aient pu abuser de manière aussi flagrante de leur confiance? Comment se fait-il que le Programme de commandites ait pu faire l'objet de tels abus pendant si longtemps sans que le Parlement ni, surtout, le gouvernement, avec ses organismes centraux et ses mécanismes de surveillance, n'y mette fin? Comme je l'ai dit dans l'introduction de ce rapport, j'ai acquis l'intime conviction qu'il est nécessaire de rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement si l'on veut obtenir une meilleure imputabilité du gouvernement.

Le gouvernement du Canada est la plus grosse organisation du pays : il emploie 450 000 personnes, dépense environ 200 milliards de dollars par an et gère chaque année plus de 350 millions de transactions. Il serait impossible à quiconque de donner aux Canadiens l'assurance absolue que leur gouvernement fédéral ne commettra jamais plus d'erreurs et ne connaîtra jamais plus de scandales. Étant donné la taille et la diversité de ses activités, ce serait totalement irréaliste, même si l'on devait lui imposer une panoplie considérable de nouvelles procédures, beaucoup de nouvelles règles administratives centralisées et plusieurs nouveaux organismes de surveillance. Il y aura toujours, dans toute organisation publique, des individus sans scrupules qui trouveront le moyen de tirer un avantage indu de ses activités.

Les Canadiens et les Canadiennes ont cette chance que la grande majorité des personnes à leur service au Parlement et dans la fonction publique ont un sens supérieur de l'éthique. Il ne faut pas oublier que les agents publics qui n'ont pas été à la hauteur des principes d'éthique de la population, dans le Programme de commandites, n'étaient pas plus qu'une poignée. Ce qui est particulièrement troublant, c'est que la mauvaise gestion du Programme ait pu durer si longtemps sans qu'on y mette fin.

Les recommandations formulées dans ce rapport et regroupées ci-après visent un objectif fondamental : rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement et assurer plus clairement l'imputabilité des politiciens et des fonctionnaires. Elles s'adressent au Parlement, au Premier ministre et à son cabinet, aux ministres et à leur personnel exonéré, ainsi qu'aux fonctionnaires. Rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement devrait permettre à la Chambre des communes d'obtenir une meilleure imputabilité du gouvernement, des ministres et de leurs ministères, et d'examiner de manière plus efficace les propositions de dépense du gouvernement. En indiquant plus clairement qui doit être imputable de quoi, il est probable que les agents publics de tous niveaux assumeront mieux la plénitude de leurs responsabilités, ce qui réduira le risque de mauvaise gestion et de scandales. Cela permettra aussi aux citoyens d'identifier plus facilement qui est responsable de quoi.

Je sais parfaitement que les rapports et leurs recommandations, surtout lorsqu'ils sont destinés à apporter des changements qui ne seront pas nécessairement accueillis avec enthousiasme par une administration rompue à ses méthodes, ont tendance à être mis sur les tablettes. Les gouvernements sont passés maîtres dans l'art de fermer les écoutilles en attendant que passe la tempête. Voilà pourquoi, dans ma dernière recommandation, j'accorde un délai raisonnable au gouvernement pour répondre aux 18 autres.

Rappel des recommandations

Recommandation 1 Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires. (Page 69)

Recommandation 2 Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique. (Page 75)

Recommandation 3 Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu. (Page 89)

Recommandation 4 Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées. (Page 111)

Recommandation 5 Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général. (Page 117)

Recommandation 6 Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints. (Page 121)

Recommandation 7 Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature. (Page 131)

Recommandation 8 Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité. (Page 131)

Recommandation 9 Les réserves spéciales devraient être gérées par un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives, comme le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le gouvernement devrait être tenu de déposer au moins une fois par an un rapport devant la Chambre des communes au sujet du statut de chaque réserve, des critères utilisés pour prendre les décisions de financement, et de la manière dont les fonds ont été utilisés. (Page 145)

Recommandation 10 Le gouvernement devrait abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel. (Page 152)

Recommandation 11 Le gouvernement devrait préparer et adopter un Code de conduite du personnel exonéré indiquant que le personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré. Après confirmation de son recrutement, tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique. (Page 153

Recommandation 12 Le gouvernement du Canada devrait adopter une procédure de concours ouvert pour le choix des sous-ministres, en s'inspirant du modèle de l'Alberta. (Page 166)

Recommandation 13 Les fonctions et titres du greffier du Conseil privé devraient être redéfinis, par voie législative si nécessaire. Le titre de ce haut fonctionnaire devrait être « secrétaire du Cabinet » et son rôle principal devrait être de représenter la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet. Les titres de « greffier du Conseil privé » et « sous-ministre du Premier ministre » devraient être abolis. Le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé « Secrétariat du Cabinet ». Le secrétaire du Conseil du trésor devrait assumer le titre et les fonctions de « chef de la fonction publique ». (Page 168)

Recommandation 14 Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées de l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants. (Page 177)

Recommandation 15 Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi. (Page 191)

Recommandation 16 Le gouvernement devrait adopter une loi exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations, et disposant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents enregistrant les décisions du gouvernement ou les conseils et délibérations ayant mené à ces décisions constitue une infraction. (Page 199)

Recommandation 17 La *Loi sur la gestion des finances publiques* devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disposant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités. (Page 207)

Recommandation 18 Le premier dirigeant d'une société d'État devrait être nommé, faire l'objet d'une évaluation de temps à autre et, s'il y a lieu, être congédié par le conseil d'administration de celle-ci. Les premières nominations au conseil d'administration d'une société d'État devraient être faites par le gouvernement selon le principe du mérite. Ensuite, ce sont les administrateurs restants qui devraient avoir la responsabilité de doter les postes devenant vacants au conseil d'administration. (Page 209)

Outre ces recommandations, la Commission souhaite fixer un échéancier raisonnable pour leur examen et leur mise en œuvre.

Recommandation 19 Dans les 24 mois suivant la réception de ce rapport, le gouvernement devrait déposer devant le Parlement un rapport indiquant en détail les mesures qu'il a prises au sujet de chacune des recommandations de la Commission.

APPENDICES

A

Appendice A

MANDAT

Sur recommandation du premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que soit prise, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, une commission revêtue du grand sceau du Canada portant nomination de l'honorable John Howard Gomery, juge de la Cour supérieure du Québec, à titre de commissaire chargé :

a. de faire enquête et de faire rapport sur les questions soulevées, directement ou indirectement, par les chapitres 3 et 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003, concernant le programme de commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada, notamment :

   i. la création du programme de commandites,

   ii. la sélection d'agences de communication et de publicité,

   iii. la gestion du programme de commandites et des activités publicitaires par les responsables à tous les niveaux,

iv. la réception et l'usage, par toute personne ou organisation, de fonds ou de commissions octroyés à l'égard du programme de commandites et des activités publicitaires,

v. toute autre question directement liée au programme de commandites et aux activités publicitaires que le commissaire juge utile à l'accomplissement de son mandat;

b. de formuler les recommandations qui lui semblent opportunes, d'après les faits révélés par l'enquête faite au titre de l'alinéa a), en vue de prévenir la mauvaise gestion des futurs programmes de commandites ou activités publicitaires, en tenant compte des mesures que le gouvernement du Canada a annoncées le 10 février 2004, notamment :

i. le dépôt d'un projet de loi visant à protéger les «dénonciateurs», projet fondé en partie sur le rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs,

ii. l'instauration de changements à la gestion des sociétés d'État visées par la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de donner plus de pouvoir aux comités de vérification,

iii. l'examen des questions suivantes :

A. la possibilité d'appliquer la *Loi sur l'accès à l'information* à toutes les sociétés d'État,

B. l'efficacité du régime actuel de reddition de compte en ce qui concerne les sociétés d'État,

C. l'application uniforme de la *Loi sur la gestion des finances publiques* à toutes les sociétés d'État,

iv. l'établissement d'un rapport sur les changements à apporter à la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour en favoriser le respect et le contrôle d'application, notamment pour permettre :

A. le recouvrement de fonds détournés,

B. l'examen de l'opportunité d'infliger des sanctions aux anciens fonctionnaires, employés des sociétés d'État et titulaires de charges publiques,

v. l'établissement d'un rapport sur la responsabilité des ministres et des fonctionnaires, selon la recommandation de la vérificatrice générale du Canada.

Le Comité recommande en outre :

c. que, en vertu de l'article 56 de la *Loi sur les juges*, l'honorable John Howard Gomery soit autorisé à faire fonction de commissaire à l'enquête;

d. que le commissaire reçoive instruction de mener l'enquête sous le nom de Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires;

e. que le commissaire soit autorisé à adopter les procédures et méthodes qui lui paraîtront indiquées pour la conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'il jugera opportuns;

f. que le commissaire soit autorisé à donner à la personne qui le convainc qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête la possibilité, au cours de celle-ci, de témoigner ou d'interroger et de contre-interroger tout témoin, personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat, à l'égard de la preuve l'intéressant;

g. que le commissaire soit autorisé à procéder aux consultations qu'il estime indiquées à l'égard de la formulation des recommandations visées à l'alinéa b);

h. que, à l'égard de l'enquête faite au titre de l'alinéa a), le commissaire soit autorisé à recommander, en conformité avec les directives approuvées en matière de rémunération, de remboursement et de taxation des frais, l'indemnisation de toute partie à qui on a donné la possibilité de se faire entendre à l'enquête, dans la mesure de son intérêt, s'il est d'avis qu'elle ne pourrait pas y participer sans cette indemnisation;

i. que le commissaire soit autorisé à louer les locaux et installations nécessaires à l'enquête, en conformité avec les politiques du Conseil du Trésor;

j. que le commissaire soit autorisé à retenir les services d'experts et d'autres personnes mentionnées à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, et à leur verser la rémunération et les indemnités approuvées par le Conseil du Trésor;

k. que le commissaire reçoive instruction d'exercer ses fonctions en évitant de formuler toute conclusion ou recommandation à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations et de veiller à ce que l'enquête dont il est chargé ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours;

l. que le commissaire reçoive instruction de présenter au gouverneur en conseil, dans les plus brefs délais, un ou plusieurs rapports, provisoires ou définitifs, sur ses conclusions de fait au titre de l'alinéa a) et de lui présenter un rapport distinct sur ses recommandations au titre de l'alinéa b), et ce dans les deux langues officielles;

m. que le commissaire reçoive instruction de remettre les dossiers et documents de l'enquête au greffier du Conseil privé le plus tôt possible après la fin de l'enquête.

APPENDICE B

MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

Président

Raymond Garneau

Membres

L'honorable Roch Bolduc

Sheila-Marie Cook

Daniel Bevis Dewar

L'honorable John A. Fraser

L'honorable Constance R. Glube

John Edwin (Ted) Hodgetts

Donald J. Savoie

Carolle Simard

Président

Raymond Garneau est né à Plessisville, au Québec. Il a obtenu une maîtrise en sciences commerciales à l'Université Laval en 1958 et une licence en économie à l'université de Genève, en 1963.

Son expérience gouvernementale touche les deux paliers fédéral et provincial. Il a d'abord été secrétaire exécutif du Premier ministre du Québec, l'honorable Jean Lesage; puis élu député du comté de Jean-Talon à l'Assemblée nationale du Québec. Il a occupé le poste de ministre des Finances et président du Conseil du trésor (1970-1976). À Ottawa, il a été député de la circonscription de Laval-des-Rapides de 1984-1988 et s'est particulièrement intéressé, à titre de critique de l'Opposition officielle, aux questions d'économie et de finances publiques.

Dans le secteur privé, Raymond Garneau a été successivement président et chef de l'exploitation, président et chef de la direction, puis président du conseil d'administration de Industrielle Alliance, Assurance et services financiers Inc. (1988-2005). Antérieurement, il a été président et chef de la direction La Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal et de Crédit Foncier Inc. (1980-1984). En 1991, il a été élu membre du conseil d'administration de l'Université Laval de Québec et en est devenu le président du conseil en 1997. M. Garneau a aussi servi sur plusieurs conseils d'administration dont celui de la Banque du Canada.

M. Garneau a été bénévole auprès de plusieurs organisations réputées et influentes. Il a présidé la section Québec de l'Institut C.D. Howe et a été membre du Conseil canadien des chefs d'entreprises et de la Commission trilatérale. Il est président de l'Institut du cancer de Montréal et aussi président de la Société du 400e anniversaire de la fondation de Québec.

Raymond Garneau est officier de l'Ordre du Canada et membre de l'Académie des grands Québécois. Il est un récipiendaire du trophée

Hermès de la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval, du prix du « McGill Management Achievement Award » et a aussi été honoré par le Forum des politiques publiques. Il s'est également vu décerner un doctorat « honoris causa » de l'Université Laval.

Membres

Roch Bolduc est né à Saint-Raphaël, au Québec et a fait des études à l'Université Laval de Québec avant d'entrer dans la fonction publique de la province. Le sénateur Bolduc a récemment pris sa retraite après avoir été sénateur pendant 15 ans.

L'expérience considérable et variée qu'il a acquise au sein du gouvernement et du monde universitaire au cours des 50 dernières années a commencé quand il a été recruté comme analyste de postes par le gouvernement du Québec en 1953. Son expérience en administration publique et ses études supérieures à l'Université de Chicago lui ont permis d'obtenir trois postes d'enseignant, respectivement à l'Université de Montréal de 1955 à 1960, à l'Université Laval de Québec de 1960 à 1965, et à l'Université Concordia de Montréal en 1983.

M. Bolduc a été Commissaire de la fonction publique, puis sous-ministre au ministère de la Fonction publique du Québec pendant une période de dix ans durant laquelle il a aussi enseigné l'administration publique. Il a été nommé président de la Commission de la fonction publique en 1978, poste qu'il a occupé pendant cinq ans. Il est devenu vice-président du Groupe CGI en 1983 puis à nouveau en 1987.

M. Bolduc a obtenu un doctorat honoraire en droit de l'Université Concordia et a publié de nombreux articles sur l'administration publique au Canada. Il est actuellement l'un des régents de l'Université Laval. Il a été fait officier de l'Ordre du Canada, s'est vu décerner la médaille Vanier—IAPC et a été fait membre de l'Ordre du Québec.

Sheila-Marie Cook est directrice exécutive et secrétaire de la Commission, chargée de la gestion des fonctions administratives et financières, des communications, des consultations du Comité consultatif, et de la publication des rapports. Originaire de Granby, au Québec, elle réside depuis longtemps à Calgary, en Alberta.

Mme Cook possède une vaste expérience de la planification stratégique et de la gestion des commissions royales, commissions d'enquête et commissions d'intérêt public. Elle a été directrice de l'administration et des finances de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston, et du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. Elle a été conseillère principale de la Commission royale sur les peuples autochtones, du Comité d'examen public des systèmes de sécurité de navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin, de la Commission d'étude des indemnités des parlementaires, du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, du Conseil consultatif des gens d'affaires de l'APEC (Coopération économique de la zone Asie-Pacifique). Elle a aussi été directrice exécutive de l'Enquête publique sur la crise du saumon du fleuve Fraser en 1993, et du Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

Au début de sa carrière, Mme Cook a été adjointe législative du premier ministre Pierre Elliot Trudeau. Elle a aussi été nommée Chef du protocole de Calgary pour les XV[e] Jeux olympiques d'hiver par le maire Ralph Klein. Elle est membre du conseil d'administration de la Alberta Literacy Foundation et conseillère en communications du Comité consultatif de supervision du plan pour la Cité parlementaire. Mme Cook a reçu la Médaille du jubilé de la Reine en hommage aux Canadiens et Canadiennes ayant contribué à la création du Canada d'aujourd'hui.

Daniel Bevis (Bev) Dewar est né à Kenmore, en Ontario. Il a obtenu son diplôme de l'Université Queen's en 1953 puis a poursuivi des études supérieures en Histoire du Canada.

Il a acquis son expérience gouvernementale au Conseil du Trésor, au Cabinet et à la Défense nationale. En 1954, il est entré au Bureau du Conseil privé et a été secrétaire de comités du Cabinet, chargé de liaison interministérielle et d'élaboration de politiques, essentiellement dans les secteurs de la défense, de la sécurité et des affaires étrangères. Après une décennie au BCP, il est entré au Conseil du Trésor comme analyste de programmes chargé de faire enquête sur les dépenses et les budgets de la production de défense et du développement industriel, en se concentrant à nouveau sur la défense et les affaires étrangères. Son succès dans ce poste l'a amené à être nommé secrétaire adjoint puis sous-secrétaire à la Direction des programmes du Conseil du Trésor, où il a été responsable de l'analyse des dépenses et des budgets de l'ensemble du gouvernement.

M. Dewar a travaillé à Québec à la mise en oeuvre du programme fédéral de bilinguisme et de biculturalisme en 1972 et 1973 avant d'être nommé la même année sous-ministre adjoint au ministère de la Santé et du Bien-être social.

En 1979, M. Dewar a été nommé sous-secrétaire, Opérations, au Cabinet où il a été chargé de superviser les secrétariats de la politique économique, des opérations gouvernementales, des affaires extérieures et de la défense, des communications ainsi que de la législation et de la planification parlementaire. C'est en 1982 qu'il a assumé sa tâche la plus importante pour la fonction publique lorsque ses compétences touchant les difficiles questions de sécurité nationale ont été pleinement mises à contribution avec sa nomination au poste de sous-ministre de la Défense nationale, poste qu'il a occupé pendant sept ans. Il a ensuite été nommé greffier adjoint du Conseil privé.

Bev Dewar a été l'un des directeurs du Centre canadien de gestion puis l'un des membres du conseil d'administration de l'Institut sur la gouvernance. Il a été président de l'Institut de 1992 à 1997.

John A. Fraser est né à Yokohama, au Japon, et a passé sa jeunesse à Vancouver, en Colombie-Britannique. Il a obtenu son diplôme de l'Université de la Colombie-Britannique en 1954 et a exercé le droit jusqu'à son élection à la Chambre des communes en 1972.

M. Fraser est le premier député avoir été élu président de la Chambre des communes par ses pairs, suite à une pratique instaurée en 1986. Durant ses 21 années au Parlement, John Fraser a occupé plusieurs postes clés, notamment ceux de ministre de l'Environnement et de ministre des Pêches.

M. Fraser a été nommé Ambassadeur pour l'environnement du Canada, chargé du suivi des engagements pris par le Canada lors de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement organisée par les Nations Unies. Il a également présidé le Comité de supervision du changement mis sur pied par le ministre de la Défense nationale et des Forces canadiennes, et il préside actuellement le Comité consultatif de supervision de la cité parlementaire, qui se penche sur l'avenir de la Colline parlementaire.

À partir de 1998, John Fraser a présidé le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, jusqu'à sa nomination à la présidence du BC Pacific Salmon Forum en 2005.

John Fraser est conseiller de la Reine, officier de l'Ordre du Canada et membre de l'Ordre de la Colombie-Britannique, et il a reçu la Décoration des Forces canadiennes. Il a obtenu des doctorats honoraires en droit pour sa contribution à l'environnement de l'Université Simon Fraser et de la St.Lawrence University en 1999 et de l'Université de la Colombie-Britannique en 2004.

Constance Glube est née à Ottawa et a fait ses études à la faculté de droit de l'Université Dalhousie où elle a obtenu sa licence en 1955.

Après plusieurs années d'expérience dans un cabinet de droit, Constance Glube a ouvert son propre cabinet en 1966 puis est entrée au service du contentieux de Halifax en 1969 et est ensuite devenue la première directrice municipale au Canada lorsqu'elle a été nommée à ce poste à Halifax en 1974. La même année, elle était nommée conseillère de la Reine.

Mme Glube a accédé au Barreau en 1977 lorsqu'elle est devenue membre de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. Cinq ans plus tard, elle était nommée juge en chef de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse et était la première femme à occuper un tel poste au Canada. En 1998, elle a été nommée juge en chef de la Nouvelle-Écosse et administratrice du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Maintenant à la retraite, elle est actuellement membre de l'Association du Barreau canadien et membre n'exerçant pas de la société du Barreau de la Nouvelle-Écosse.

Constance Glube s'est vu décerner la Médaille du 125e anniversaire de la Confédération du Canada et la Médaille du jubilé d'or de Sa Majesté la Reine Elizabeth II. Madame le juge en chef Glube a reçu des doctorats honoraires des Universités Dalhousie, Mount Saint Vincent et St. Mary's.

John Edwin (Ted) Hodgetts est né à Omemee, en Ontario. Il a étudié à l'Université de Toronto et a obtenu une bourse Rhodes. En 1946, il a obtenu un doctorat de l'Université de Chicago.

Le professeur Hodgetts est considéré comme le père de l'étude de l'administration publique au Canada.

Il est actuellement professeur émérite en sciences politiques à l'Université de Toronto, où il a commencé à enseigner en 1943. Il a

également enseigné à la faculté de sciences politiques de l'Université Queen's ainsi qu'aux Universités Dalhousie, Memorial, North Western et Oxford.

M. Hodgetts a été membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité à la fin des années 1970 et directeur de la rédaction de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement au début des années 1960.

Il détient des doctorats honoraires en droit des Universités Queen's, Carleton et Mount Allison pour son oeuvre dans le domaine de l'administration publique.

John Hodgetts est officier de l'Ordre du Canada et membre de la Société royale du Canada. En 1981, il s'est vu décerner la Médaille d'or Vanier par l'Institut d'administration publique du Canada pour sa haute contribution à l'étude de l'administration publique au Canada.

Carolle Simard est née à Alma, au Québec. Elle a étudié à l'Université de Montréal et à l'Institut d'études politiques de Grenoble (France) où elle a obtenu un doctorat en sociologies des administrations en 1981.

Mme Simard est professeur de science politique et d'administration publique à l'Université du Québec à Montréal depuis 1978. Elle a aussi été professeur invité à l'Institut d'études politiques de Bordeaux et de Toulouse ainsi qu'à l'université des langues étrangères de Beijing. Ses principaux domaines de recherche sont l'analyse des politiques publiques, notamment dans le champ de l'immigration et de l'intégration des nouveaux arrivants.

Carolle Simard est membre du Groupe de recherche pancanadien et international Metropolis, forum canadien et international pour la recherche et le développement de politiques publiques sur les migrations, la diversité et les villes en évolution. Elle est également

membre du Centre d'études ethniques des universités montréalaises (CEETUM).

Elle est l'auteur de livres, d'articles et de rapports de recherche portant sur l'administration publique, l'équité en matière d'emploi et l'intégration politique des immigrants.

Mme Simard est ex-directrice de la revue Politique et Sociétés et ex-membre du conseil éditorial de la revue Administration publique du Canada. Elle est actuellement présidente de la Société québécoise de science politique.

Donald J. Savoie est conseiller spécial et directeur de recherche de la Commission, chargé de mettre sur pied un programme de recherche comprenant l'élaboration d'une stratégie de consultation et la création d'un comité consultatif avec M. le juge Gomery. M. Savoie, Ph.D., occupe une chaire de recherche supérieure du Canada en administration publique et gouvernance à l'Université de Moncton.

M.Savoie possède une longue expérience professionnelle de la chose gouvernementale et du monde universitaire. Il a occupé des postes de niveau supérieur au sein du gouvernement du Canada et, en 1983, a fondé l'Institut canadien de recherche sur le développement régional. Il a été conseiller de nombreux ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi que d'organismes du secteur privé, d'associations indépendantes, de l'OCDE, de la Banque mondiale et des Nations Unies. Il a été adjoint invité Simon Reisman au Conseil du Trésor du Canada (2004), boursier supérieur Fulbright aux Universités Harvard et Duke (2001-2002), et attaché supérieur de l'Institut de recherche en politiques publiques (2000-2004).

M. Savoie a obtenu de nombreux prix et récompenses, notamment le Prix de recherche Trudeau (2004) et la Mention de service public Sun

Life (2004); il a été finaliste de la Médaille d'or du CSRH pour les réalisations en recherche (2003); il a obtenu la Médaille Vanier (1999); il a été célébré par le Forum des politiques publiques lors de sa 12e remise annuelle de récompenses (1999); et il a été élu membre de la Société royale du Canada (1992). Deux de ses ouvrages ont fait partie de la liste des finalistes du prix Donner : *Governing from the Centre* (2000) et *Pulling Against Gravity: Economic Development in New Brunswick* (2001). En outre, *The Politics of Public Spending in Canada* a été le premier ouvrage récompensé par le prix Smiley (1992) décerné par l'Association canadienne de sciences politiques au meilleur ouvrage consacré à l'étude du gouvernement et de la politique au Canada. Il a également reçu le prix France-Acadie pour *Les défis de l'industrie des pêches au Nouveau-Brunswick*.

M. Savoie a été fait officier de l'Ordre du Canada (1993) et a obtenu des doctorats honorifiques d'universités canadiennes et un doctorat ès lettres de l'Université Oxford (2000).

C

APPENDICE C

PARTICIPANTS AU PROGRAMME DE RECHERCHE ET TITRES DES ÉTUDES

Directeur de recherche

Donald Savoie

Professeur d'administration publique, Université de Moncton

Études

Peter Aucoin

Professeur de gouvernement et de sciences politiques Eric Dennis, et Professeur d'administration publique, Université Dalhousie

La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme

Liane E. Benoit, MPA

Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement

Liane E. Benoit, MPA
C.E.S. (Ned) Franks
Professeur émérite, Études politiques, Université Queen's
Faute d'un clou : le rôle de la vérification interne dans le scandale des commandites

Jacques Bourgault, Ph. D.
Professeur, UQAM, Professeur adjoint,ENAP, Boursier de recherche, CSPS
Le rôle du sous-ministre au Gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes

Stan Corbett
Professeur adjoint, Faculté de droit, Université Queen's
La responsabilité ministérielle et la Loi sur la gestion des finances publiques : l'obligation constitutionnelle de rendre compte des dépenses gouvernementales

Peter Dobell et Martin Ulrich
Le Centre parlementaire, Ottawa
Le Parlement et la responsabilité financière

C.E.S. (Ned) Franks
Professeur émérite, Études politiques, Université Queen's
Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada

James Ross Hurley
Ex-conseiller constitutionnel, Gouvernement du Canada
La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous ministres dans le Gouvernement du Canada

Kenneth Kernaghan
Professeur, Science politique et gestion, Université Brock
Encourager la rectitude, décourager l'inconduite : pour une charte de la fonction publique et une loi sur la divulgation

Jonathan Malloy
Professeur associé, Département de sciences politiques, Université Carleton
Le Comité permanent des comptes publics

B. Guy Peters,
Professeur de gouvernement américain Maurice Falk, Université de Pittsburgh
La reddition de comptes publique des organismes publics autonomes

A. Paul Pross
Professeur émérite, École d'administration publique, Université Dalhousie
La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité

Alasdair Roberts
Professeur associé d'administration publique, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Université de Syracuse
Deux défis dans l'administration de la Loi sur l'accès à l'information

Ian R. Sadinsky et Thomas K. Gussman
Consultants en politiques publiques, Communications et évaluation de programmes, Ottawa
Publicité et commandites du gouvernement fédéral : nouvelles directions de gestion et de surveillance

David E. Smith
Professeur émérite, Département d'études politiques,
Université de la Saskatchewan
Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au Gouvernement et au Parlement du Canada

Lorne Sossin
Doyen associé et Professeur associé de droit, Université de Toronto
Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique

S.L. Sutherland
Professeur invité, Programme d'administration publique,
École d'études politiques, Université d'Ottawa
Le rôle du greffier du Conseil privé

APPENDICE D

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION

Mémoires de particuliers

Allan, Alastair W.
Ottawa (Ontario)

Andrews, J.M.
Ottawa (Ontario)

Arnault, Nicole, et
André Gilles Charland
Joliette (Québec)

Aubry, Jean-Pierre
Ottawa (Ontario)

Bachynsky, J.A.
Édmonton (Alberta)

Barnes, Dave
Westlock (Alberta)

Bernier, Pierre
Québec (Québec)

Blais, Walter
Montréal (Québec)

Blanchard, Margaret
Brockville (Ontario)

Brandl, Victor
Fort St. John
(Colombie-Britannique)

Brazda, Maria
Mississauga (Ontario)

Brewitt, J.M.
Maple Creek (Saskatchewan)

Briggs, Russ
Richmond Hill (Ontario)

Brousseau, Elisabeth
Montréal (Québec)

Buller, Susan
Ottawa (Ontario)

Chivers-Wilson, Arthur
Nepean (Ontario)

Cochrane, Earl
Mississauga (Ontario)

Cornwall, Andrew
Enfield (Nouvelle-Écosse)

Desrochers, Jean Brien
Québec (Québec)

Duiker, Gail
Edmonton (Alberta)

Fitzpatrick, Brian
Député de Prince Albert (Saskatchewan)

Foucher, Pierre
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Fraser, Brad
Saskatoon (Saskatchewan)

Frostad, Beverly A.
Morrisburg (Ontario)

Gagnon, Jean-Guy, et
Lucie Plouffe
Ste-Angèle-de-Prémont (Québec)

Gaherty, Geneviève
Bowmanville (Ontario)

Gaudreau, Hélène,
Longueuil (Québec)

Jacques Aubry,
Montréal (Québec)

Normand Dionne,
Longueuil (Québec)

Éric Moreau,
Longueuil (Québec)

Michel Quesnel,
Longueuil (Québec)

Robert Roch,
Longueuil (Québec)

David Soucy,
Boucherville (Québec)

Denis Vincent
Longueuil (Québec)

Gibson, Anne
Lethbridge (Alberta)

Grant, Jon K.
Peterborough (Ontario)

Hagberg, Erik
Deep River (Ontario)

Hamelin, Marcel
Québec (Québec)

Honsey, Gordon
North York (Ontario)

Hubbard, Ruth, et
Gilles Paquet
Ottawa (Ontario)

Imbeau, Lynda
Laval (Québec)

Jones, Hugh
Toronto (Ontario)

Kemball, Peter
Ottawa (Ontario)

Khalil, Anis
Mont-Royal (Québec)

Kroeger, Arthur
Ottawa (Ontario)

Langlois, David J.
Russell (Ontario)

Leger, Peter
Calgary (Alberta)

Legler, Stefan
Herdman (Québec)

Leidel, Dieter S.
Barrie (Ontario)

Lemay, Guy
St-Basile-le-Grand (Québec)

Letaconnoux-Boillot, Martine
Saint-Bruno (Québec)

Lewis, Ron
Orleans (Ontario)

Lewycky, Terry Wm.
Winnipeg (Manitoba)

Liberatore, Luigi A., et
Jack R. Miller
Montréal (Québec)

Licursi, Mario
Montréal (Québec)

Long, Norman E.
Kootenay Bay
(Colombie-Britannique)

Malenfant, Roméo
Saint-Nicolas (Québec)

Malloy, Louise
Ottawa (Ontario)

Martel, Roger, et
Denise Plante Martel
Val-Senneville (Québec)

May, W.C.
Winnipeg (Manitoba)

Maynard, Fay
North Bay (Ontario)

McCandless, Henry E.
Victoria
(Colombie-Britannique)

McGowan, John J.
Langley
(Colombie-Britannique)

Mölder, Maimu
Toronto (Ontario)

Moore, M.J.
Scarborough (Ontario)

Morales, Ala
Montréal (Québec)

Morgan, Harold et Patti
Kitchener (Ontario)

Nash, Ronald R.
Stittsville (Ontario)

Opl, Sylvia
Burlington (Ontario)

Parisella, John
Montréal (Québec)

Peltier-Rivest, Dominic
Montréal (Québec)

Phidd, Richard W.
Guelph (Ontario)

Racine, Jean-Paul
Lévis (Québec)

Raymond, Gaëtan
Laval (Québec)

Romanko, Lawrence
Sudbury (Ontario)

Rose, Jeffrey
Toronto (Ontario)

Sams, Genie
Burlington (Ontario)

Schaus, Harold
Selkirk (Ontario)

Schwilgin, Frederick A.
Ottawa (Ontario)

Séguin, Jocelyne L.
Bowman (Québec)

Sicard, Pierre P.
Gatineau (Québec)

Sloane, Randy W.D.
Lion's Head (Ontario)

Smith, Roly C.
Brampton (Ontario)

Thompson, F.J.
Sidney
(Colombie-Britannique)

Thompson, Robert G.
Perth (Ontario)

van Duyvenbode, Nico
Ottawa (Ontario)

Weldon, Harry Osmond
Ottawa (Ontario)

Wharton, John S.D.
Surrey
(Colombie-Britannique)

Williams, Alan
Ottawa (Ontario)

Woodward, Caroline et Earl
Toronto (Ontario)

Wright, Gail
Toronto (Ontario)

Zakaib, Kenneth M.
Beaconsfield (Québec)

Mémoires d'organisations

Association canadienne des annonceurs

Association canadienne des agents financiers

Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada

Association des agences de publicité du Québec et Institut des communications et de la publicité

Bloc Québécois

Banque de développement du Canada

Société immobilière du Canada

Office d'investissement du Régime de pensions du Canada

Postes Canada

Association canadienne des journaux

Directeur général des élections du Canada

Radio CJAD 800

Federal Accountability Initiative for Reform

Forum canadien des ombudsmen et Conseil canadien des ombudsmen parlementaires

Imagine Canada, Conseil canadien de développement social et Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques, avec l'appui du Forum du secteur bénévole et communautaire

Commissaire à l'information du Canada

Institute on Governance

Public Concern at Work

Forum des politiques publiques

Commission de la fonction publique

Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Société des comptables en management du Canada

Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes de la côte ouest

E

APPENDICE E

PARTICIPANTS aux TABLES RONDES

Table ronde de Moncton

31 août 2005

Derek Burney, O.C., ex-chef de cabinet du Premier ministre Brian Mulroney, ex-ambassadeur du Canada aux États-Unis d'Amérique, actuellement président du conseil de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick

Spencer Campbell, ex-chef de cabinet du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, actuellement associé au cabinet de droit Stewart McKelvey Stirling Scales.

L'honorable John C. Crosbie, O.C., ex-ministre fédéral (Finances, Justice, Transports, Commerce international, Pêches et océans, Agence de promotion économique du Canada Atlantique), actuellement chancelier de l'université Memorial de Terre-Neuve et avocat au cabinet de droit Patterson Palmer.

Pierre Foucher, professeur à la faculté de droit de l'Université de Moncton, constitutionnaliste.

Paul Howe, ex-directeur de la recherche à l'Institut de recherche en politiques publiques à Montréal, actuellement professeur de Sciences politiques à l'Université du Nouveau-Brunswick, et auteur.

Dean Jobb, ex-journaliste, rédacteur en chef et chroniqueur au *Halifax Herald*, actuellement professeur à école de journalisme de l'Université de King's College.

Aldéa Landry, ex-ministre (Développement économique régional, Pêches, Logement) et vice-première ministre du Nouveau-Brunswick, ex-fonctionnaire au ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick, actuellement présidente de Landal Inc.

L'honorable Donald H. Oliver, sénateur et avocat au cabinet de droit Power, Dempsey, Cooper & Leefe.

Wynne Potter, ex-vice-président de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique en Nouvelle-Écosse, actuellement administrateur de Genome Atlantic et conseiller de divers membres et comités gouvernementaux.

Gordon Slade, ex-sous-ministre de la fonction publique de Terre-Neuve-et-Labrador, ex-vice-président de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, actuellement directeur exécutif de One Ocean

Jennifer Smith, professeure et présidente de la faculté des Sciences politiques de l'Université Dalhousie, spécialiste en politique électorale, fédéralisme comparatif et questions constitutionnelles.

Table ronde de Québec

14 septembre 2005

Denis Desautels, O.C., ex-vérificateur général du Canada, ex-associé principal de Ernst and Young, actuellement cadre résidant à l'École de gestion de l'Université d'Ottawa.

Alain Dubuc, ex-rédacteur en chef de *La Presse* et ex-président et éditeur de *Le Soleil*, actuellement chroniqueur pour *Presse* et *Le Soleil*.

L'honorable Marc Lalonde, O.C., ex-ministre fédéral (Santé nationale et Bien-être social, Justice, Énergie, mines et ressources, Finances), ex-secrétaire principal du Premier ministre Pierre Trudeau, actuellement associé principal au cabinet de droit Stikeman Elliott de Montréal.

Vincent Lemieux, professeur émérite de Sciences politiques à l'Université Laval, spécialiste des partis politiques et des sondages.

Marcel Proulx, directeur général de l'École nationale d'administration publique, spécialiste de l'étude des organisations et de l'administration publique.

F. Leslie Seidle, ex-directeur général, Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil privé, actuellement associé de recherche principal à l'Institut de recherche en politiques publiques et chargé de recherche principal au Centre de recherche et d'information sur le Canada.

L'honorable Paul Tellier, C.C., ex-greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, ex-sous-ministre fédéral, ex-président et PDG de Bombardier Inc. et du Canadien National, actuellement administrateur de plusieurs sociétés canadiennes.

Diane Wilhelmy, ex- sous-ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, ex-déléguée générale du Québec à New York, actuellement consultante en administration publique.

Table ronde de Toronto

5 octobre 2005

L'honorable Jean-Jacques Blais, ex-ministre fédéral (Postes, Solliciteur général, Approvisionnements et Services, Défense nationale), actuellement avocat pour le cabinet de droit Marusyk Miller & Swain.

Patrick Boyer, ex-député fédéral (secrétaire parlementaire du ministre des Affaires extérieures et du ministre de la Défense nationale), journaliste, avocat, enseignant et auteur.

Robert Giroux, ex-secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, ex-président de la Commission de la fonction publique et ex-sous-ministre fédéral, actuellement président du Conseil canadien sur l'apprentissage.

Arthur Kroeger, C.C., ex-sous-ministre fédéral, ex-président du Forum des politiques publiques, actuellement président des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

L'honorable Barbara McDougall, O.C., ex-ministre fédérale (Affaires extérieures, Emploi et Immigration, Privatisation et Affaires réglementaires), ex-présidente de l'Institut canadien des affaires internationales, actuellement administratrice de plusieurs sociétés canadiennes et conseillère auprès du cabinet de droit Aird & Berlis.

Claire Morris, ex-secrétaire du Cabinet et greffière du Conseil exécutif du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ex-sous-ministre fédérale, actuellement présidente et PDG de l'Association des universités et collèges du Canada.

L'honorable Gordon Osbaldeston, C.C., ex-greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, ex-sous-ministre fédéral, et ex-administrateur de nombreuses sociétés canadiennes.

Lorne Sossin, ex-greffier du juge en chef de la Cour suprême du Canada, actuellement doyen associé de la faculté de droit de l'Université de Toronto, et spécialiste en droit administratif et constitutionnel.

Hugh Winsor, ex-chef du bureau d'Ottawa du *Globe and Mail*, actuellement chercheur invité au Institute of Policy Studies de l'Université Queen's.

Table ronde d'Edmonton

19 octobre 2005

L'Honorable Harvie Andre, ex-ministre fédéral (Approvisionnement et Services, Consommation et Corporations), ex-chef du gouvernement en Chambre, actuellement président de Cresvard Corporation et président du conseil de Bow Energy Resources.

Professeur Barry Cooper, professeur en sciences politiques à l'Université de Calgary, spécialiste en théorie politique et politique canadienne.

Gary Dickson, ex-député de l'Assemblée législative de l'Alberta, avocat, actuellement commissaire à l'Information et à la vie privée de la Saskatchewan.

Rod Love, ex-chef de cabinet du premier ministre Ralph Klein, ex-membre du conseil de la Canada-West Foundation, actuellement président de Rod Love Consulting de Calgary.

Robert Marleau, ex-greffier de la Chambre des communes et ex-conseiller principal du président de la Chambre des communes, spécialiste de la procédure et des pratiques parlementaires.

Ian Mc Clelland, ex-député fédéral, ex-vice-président adjoint et vice-président du comité plénier de la Chambre des communes, ex-député de l'Assemblée législative de l'Alberta.

David Smith, professeur émérite de Sciences politiques à l'Université de Saskatchewan, spécialiste en structure du gouvernement et fédéralisme.

Table ronde de Vancouver

20 octobre 2005

L'honorable Pat Carney, sénateur, ex-ministre fédérale (Énergie, mines et ressources, Commerce international), ex-présidente du Conseil du Trésor.

R. Kenneth Carty, professeur et ex-directeur du département de Sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, spécialiste en partis politiques et élections.

L'honorable Herb Dhaliwal, ex-ministre fédéral (Revenu Canada, Pêches et océans, Ressources naturelles), homme d'affaires.

Gordon Gibson, ex-chef du Parti libéral de la Colombie-Britannique, ex-député de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, actuellement attaché de recherche principal au Fraser Institute de Vancouver.

David Good, ex-sous-ministre adjoint fédéral, actuellement professeur et directeur, Recherche stratégique, à l'École d'administration publique de l'Université de Victoria.

Rafe Mair, ex-ministre du gouvernement de la Colombie-Britannique (Consommation et corporations, Santé, Environnement), commentateur et auteur.

Cynthia Williams, ex-sous-ministre adjointe fédérale, actuellement attachée de recherche principale des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

F

APPENDICE F

QUESTIONS DE CONSULTATION

Questions : Tables rondes

1. Publicité et commandites

   Y aurait-il lieu de mettre les programmes gouvernementaux de commandites et de publicité à l'abri de toute influence politique? Si oui, comment?

2. Responsabilité

   Faudrait-il confier aux sous-ministres des responsabilités suffisamment claires et y aurait-il lieu de les protéger contre toute pression politique exagérée? Si oui, comment? La séparation des responsabilités entre élus, personnel politique et fonctionnaires est-elle suffisamment claire?

3. Reddition de comptes

   Comme la tendance à la fonction publique est à « l'horizontalité », quelles nouvelles mesures ou quels nouveaux mécanismes s'imposent pour garantir la reddition de comptes? Qui devrait être responsable envers

qui et pourquoi? Pendant combien de temps? Cette responsabilité doit-elle cesser quand une personne quitte son poste?

4. Reddition de comptes
   Quelles sanctions faudrait-il éventuellement imposer aux fonctionnaires, aux élus, au personnel exonéré et à toute autre personne coupable d'avoir détourné des fonds publics?

5. Transparence
   Faudrait-il associer les lignes directrices sur les valeurs et l'éthique (qui s'adressent aux fonctionnaires) à des procédures de responsabilisation et de reddition de comptes pour se protéger contre d'éventuels écarts de conduite? Ce genre de mesure devrait-il être encadré par une loi?

6. Transparence
   Quelles limites éventuelles faudrait-il imposer à la transparence des programmes gouvernementaux, à l'administration et aux décisions et mesures budgétaires? Quels mécanismes seraient acceptables pour protéger les informations et les décisions secrètes ou confidentielles tout en permettant une certaine transparence?

7. Transparence
   L'actuelle Loi sur l'accès à l'information est-elle efficace? Y aurait-il lieu de l'étoffer? Les actuelles sanctions pouvant être imposées aux fonctionnaires sont-elles suffisantes pour faire respecter l'esprit et la lettre de la loi

8. Généralités
   Quelles protections y aurait-il lieu de consentir aux fonctionnaires qui croient avoir été témoins d'une pratique répréhensible dans l'administration de programmes gouvernementaux (les « dénonciateurs »)?

9. Généralités
   Comment les ministères et les fonctionnaires pourraient-ils apprendre de leurs erreurs et appliquer, pour ce faire, un processus de rétroaction qui serait à l'abri des pressions politiques?

Questions : Site Web

1. Y aurait-il lieu de mettre les programmes gouvernementaux de commandites et de publicité à l'abri de toute influence politique? Si oui, comment?

2. Quelles protections y aurait-il lieu de consentir aux fonctionnaires qui croient avoir été témoins d'une pratique répréhensible dans l'administration de programmes gouvernementaux (les « dénonciateurs »)?

3. Le principe de la responsabilité ministérielle veut que les ministres répondent à la Chambre relativement à l'exercice des pouvoirs qui leur sont confiés. Faudrait-il envisager des exceptions au principe de la responsabilité ministérielle absolue applicable à tout ce que font les ministères? Si oui, comment?

4. La personne appelée à rendre des comptes doit expliquer et accepter les responsabilités associées à l'exécution du mandat qui lui est confié en fonction de ce qu'on attend d'elle. Que recommanderiez-vous afin d'accroître la reddition de comptes vis-à-vis de la gestion et de l'utilisation des fonds publics?

5. Faudrait-il associer les lignes directrices sur les valeurs et l'éthique (qui s'adressent aux fonctionnaires) à des procédures de responsabilisation et de reddition de comptes pour se protéger contre d'éventuels écarts de conduite? Ce genre de mesure devrait-il être encadré par une loi?

6. Que pourriez-vous recommander d'autre au juge Gomery pour la poursuite de son mandat?

APPENDICE G

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Bureau de la directrice exécutive/secrétaire de la commission

Cook, Sheila-Marie
Directrice exécutive

Équipe de production des rapports

Gussman, Thomas
Rédacteur stratégique et conseiller principal

Sadinsky, Ian
Rédacteur stratégique et conseiller principal

Lutes, Kimberley
Rédactrice associée

Ariano, Wanda
Coordonnatrice de la production

Hoffer, Maxine
Adjointe exécutive du Commissaire

Snowball, Laura
Conseillère juridique du Commissaire

Consultations et communications

Curtis, Jenefer
Recherchiste

Dickerson, Ken
Analyste de recherche (mémoires)

Dumas, Yoan
Analyste de recherche (Moncton)

Guérette, Hélène
Analyste de recherche (site Web)

O'Malley, Peter
Animateur des tables rondes

Perreault, François
Porte-parole de la Commission

Robitaille, Caroline
Adjointe administrative

Services administratifs et financiers (Ottawa et Montréal)

Ariano, Wanda
Directrice, Administration et services informatiques

Brook, Dennis
Conseiller en gestion des dossiers

Cérant, Marie-Paule
Adjointe administrative (Montréal)

Châteauvert, Marie
Réceptionniste/Courrier

Cooke, Lynne
Directrice, Services financiers

Duquette, Julie
Directrice, Bureau de Montréal

Doherty, Michael
Directeur, Vérification et contrats

Godbout, Gail
Directrice, Ressources humaines

Hooper, Anne
Bibliothécaire (Ottawa)

Karmali, Nadira
Coordonnatrice, Services administratifs

Lachance, Steve
Registraire associé

Martel, Reine
Secrétaire juridique (Montréal)

Napoletano, Louis
Informaticien (Montréal)

Ostojic, Milos
Commis au courrier et à la messagerie (Montréal)

Patry, Geneviève
Coordonnatrice, Traduction

Plante, Julien
Bibliothécaire (Montréal)

Skwierez, Marc
Réceptionniste/Services de messagerie

Smith, Eric
Commis aux finances

Thériault, France
Réceptionniste (Montréal)

Thomas, Roger
Directeur, Services d'imprimerie et de bureau

Bureau du directeur de la recherche

Savoie, Donald
Directeur

Benoit, Ginette
Adjointe exécutive

Franks, C.E.S
Conseiller principal en recherche

Consultants et entrepreneurs

Aagaard, Lindsay

Auclair, Marie-Joëlle

Basile, Raymond

Brook, Dennis

Calian
- Bernard, Jean-Charles

Canadian Development Consultants International Inc.
- Cissé, Yacouba
- Turcotte, Elizabeth

Centre de conférences du Gouvernement
- Lapensée, Ronald
- Moreau, Michel
- Thomas, Guy
- Vallée, Jean
- Wight, J.P.

Clearwater, John

C.P.A.C.
- Belleau, Suzanne
- Miles, Steve
- Sinha, Richard
- Tetreault, Blair

Davoine, Catherine

D.E. Systems
- Brûnet, François

Enman, Charles

Excel HR
- Fulford, Brenda

Foxfire (Consulting) Ltd.

GMI Records Management
- Lalonde, Gilles

Hamilton, Heather

Info Link

ISTS/Telav

J&W Hursr Associates Inc.
- Hurst, Wendy

Liebman, Daniel

National Printers
- Jones, Steven
- Mehta, Anil
- Serafini, Tracy

O'Malley Communications Inc.
- O'Malley, Peter

Oscapella, Eugene

Pelletier, Michelle

Perreault, François

Les Productions Trois Points Limitée
- Fournier, Jean-Pierre

Public Policy Management Ltd.
- Beeson, Kenneth

Le Réseau Multicom
- Demay, Joël

Sadinsky & Associates

Shipton McDougall Maude Associates
- Shipton, Rosemary

Temple Scott Associates
- Milliken, Bill
- Monlezun, Paul

T.K. Gussman Associates Inc.

Tradinter
- Gazet, Jean-Michel

Tradunion
- Junginger, Volker

Tribune nationale de la presse
- Guillon, Terry, Chef, Tribune de la presse de la Chambre des communes

UDU Translation Ltd.
- Lee, Sylvie

Verba Volens Inc.
- Dany, Jean-Pierre

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES